

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DE L'INTERPRÉTATION
DES
DÉCISIONS ADMINISTRATIVES
PAR LES
TRIBUNAUX JUDICIAIRES

THESE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Mercredi 11 Juin 1924, à 3 heures 1/2

PAR

Pierre OLIVIER de SARDAN

Avocat stagiaire à la Cour de Paris
Diplômé de l'École des Sciences politiques

Président : M. ROLLAND, professeur
Suffragants { *MM. JACQUELIN, professeur*
MESTRE, professeur

PARIS
JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS
45, RUE RACINE, 45

1924

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DE L'INTERPRÉTATION
DES
DÉCISIONS ADMINISTRATIVES
PAR LES
TRIBUNAUX JUDICIAIRES

THESE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Mercredi 11 Juin 1924, à 3 heures 1/2

PAR

Pierre OLIVIER de SARDAN

Avocat stagiaire à la Cour de Paris

Diplômé de l'École des Sciences politiques

Président : M. ROLLAND, professeur

Suffragants { *MM. JACQUELIN, professeur*
MESTRE, professeur

PARIS
JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS
15, RUE RACINE, 15

1924

*La Faculté n'entend donner aucune approbation ni
improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces
opinions doivent être considérées comme propres à leurs
auteurs.*



DE L'INTERPRÉTATION DES DÉCISIONS ADMINISTRATIVES

PAR

LES TRIBUNAUX JUDICIAIRES

PRÉFACE

L'interprétation juridique se propose de dégager la règle de droit applicable à une espèce donnée. Elle constitue la mission essentielle des tribunaux.

Le droit existe: c'est un fait, et, quelle que soit l'origine qu'on lui attribue, il faut le prendre pour tel. Du point de vue exclusivement positif, la règle de droit applicable à une espèce tire sa force obligatoire du fonds d'idées communes qui se retrouvent dans la plupart des consciences individuelles et qui sont conformes à la notion de justice.

Le droit est constaté par des éléments très divers, qui constituent le matériel de l'interprétation juridique: la loi, les décisions administratives, la coutume, l'usage, la doctrine. Ces éléments ont une importance très différente; on peut les hiérarchiser suivant leur autorité. Tandis que les prescriptions de la loi s'im-

posent aux tribunaux avec une autorité presque absolue, les solutions de la doctrine ne constituent, pour eux, que de simples indications.

Suivant les éléments d'expression du droit, en présence desquels le juge se trouve, ses pouvoirs seront plus ou moins étendus. A cet égard, l'interprétation juridique s'exerce dans deux domaines différents: le domaine du droit positif et le domaine de la libre recherche.

Lorsqu'aucun texte ne s'est prononcé, d'où l'on puisse déduire la solution de l'espèce, la mission du juge est très délicate. Pour dégager la règle de droit applicable, le juge doit se livrer à une « libre recherche scientifique »: Ne pouvant fonder sa décision sur les prescriptions d'une autorité positive, il doit découvrir de lui-même les nécessités sociales qui révéleront la solution requise par le droit.

Au contraire, lorsqu'un texte positif a formulé la règle de droit applicable en l'espèce, le rôle du juge se réduit à l'application de ce texte. Le juge, en effet, est tenu de se soumettre aux prescriptions des actes législatifs ou administratifs conformes au droit objectif.

Mais il arrive fréquemment que l'obscurité d'un texte ne permette pas d'en dégager immédiatement la portée. Avant de faire l'application de ce texte, il sera nécessaire d'en déterminer le sens. C'est alors

qu'intervient *l'interprétation proprement dite de la loi ou de la décision administrative.*

La loi, la décision administrative, sont des actes juridiques. Par suite, comme tout acte juridique, elles supposent l'existence de deux éléments: un élément psychologique, qui est l'acte de volonté interne; un élément matériel, qui est la manifestation de volonté. Chacun de ces deux éléments, pris isolément, ne peut produire aucun effet de droit.

L'acte de volonté, en effet, s'analyse en une série d'images, qui se succèdent dans la conscience d'un individu; il est, suivant le langage philosophique, un événement interne de la vie intellectuelle. L'acte de volonté, en raison de son essence subjective, ne peut pas se transmettre directement d'un individu à un autre. Par lui-même, il est impuissant à produire un effet dans l'ordonnement juridique; il est donc socialement inexistant.

L'acte de volonté n'aura une valeur juridique que s'il emprunte un véhicule matériel pour se manifester extérieurement: parole, écriture, geste. Ces moyens d'expression sont improprement appelés des agents de transmission de la pensée. Ce ne sont, en réalité, que des mouvements physiques, matériels, qui éveillent chez les autres individus une même série d'images, une même pensée. La parole, l'écriture, les gestes ne transmettent pas la pensée elle-même; ils provoquent seulement, chez autrui, un mouvement

intellectuel semblable à celui qui se produit dans la conscience de la personne qui s'exprime. En somme, comprendre une pensée, c'est reconstruire cette pensée à l'aide des données que fournissent les sens.

Le mot écrit ou parlé n'est donc qu'un signe, un intermédiaire, comme le geste. Il ne saurait être confondu, ni avec la pensée qu'il manifeste, c'est-à-dire avec la pensée de celui qui écrit ou parle, ni avec la pensée qu'il suscite, c'est-à-dire avec la pensée de celui qui lit ou écoute. Le mot, à lui seul, ne peut constituer un acte juridique.

Or, l'erreur des peuples primitifs a été de donner au mot, à la déclaration de volonté, une valeur absolue, une force surnaturelle. Dans l'ancienne Rome, « le culte du mot domine tous les rapports de la vie publique et de la vie privée, de la religion, des usages et du droit. Pour le Romain ancien, le mot est une *puissance*; il lie et délie (1) ».

La tendance des peuples modernes est, au contraire, d'accorder à la volonté une influence prépondérante dans l'acte juridique. Toute manifestation licite de volonté peut produire un effet de droit: il suffit que l'objet et le but de l'acte volontaire soit clairement aperçus; le droit laisse, en général, une entière liberté quant aux moyens d'expression. Par

1. R. von Ihering, *L'esprit du droit romain*, trad. O. de Meulenaere, t. III, p. 130.

suite, lorsqu'une volonté est exprimée par écrit, les mots ont de la valeur seulement dans la mesure où ils révèlent la volonté, mais aussi dans toute cette mesure (1).

Mais, lorsqu'il s'agit d'une loi ou d'une décision administrative, les mots prennent une importance plus grande que pour les actes juridiques privés. La volonté d'un agent public, en effet, ne peut se manifester, en principe, que sous la forme d'une déclaration, dans un texte écrit. Cette règle est destinée à protéger les intérêts des administrés, aussi bien que les intérêts de l'administration, car les agents sont investis de pouvoirs étendus; ils commandent ou ordonnent, et leurs décisions s'imposent unilatéralement.

Il ne faudrait pas, cependant, retomber dans ce fétichisme des mots qui, d'après M. Geny (2), constitue le trait distinctif de la méthode traditionnelle. Malgré l'importance de la formule écrite, il ne faut pas perdre de vue que c'est la volonté du législateur ou de l'administrateur qui donne naissance à la loi ou à la décision administrative et qui lui assure la vie. Sans cette volonté, qui se trouve à son origine,

1. V. article 1156 du Cod. civ. « On doit, dans les conventions, rechercher quelle a été la commune intention des parties contractantes, plutôt que de s'arrêter au sens littéral des termes ».

2. Geny, *Méthode d'interprétation et sources en droit privé positif* (2^e éd.), t. I, p. 70.

le texte resterait sans effet juridique; il serait lettre-morte. On ne saurait donc négliger la volonté de l'auteur.

L'interprétation, *stricto sensu*, d'une loi ou d'une décision administrative consistera à rechercher la volonté que recèlent les mots. Aussitôt se pose le problème de la méthode d'interprétation: quel sera, dans cette recherche de la volonté, le rôle des mots? Doit-on leur attribuer une valeur absolue ou relative? C'est une divergence de méthode qui a donné naissance aux deux systèmes d'interprétation que nous avons signalés: celui des peuples anciens et celui des peuples modernes.

Il importe donc, avant tout, de dégager une méthode rationnelle d'interprétation, qui mette fin aux imprécisions de l'empirisme, à l'incertitude d'une appréciation personnelle du juge. De nombreux efforts ont été tentés en ce sens par les auteurs de droit civil. Les remarquables travaux de M. Gény, depuis vingt-cinq ans, ont jeté une vive lumière sur cette difficile question, tout à la fois juridique et philosophique. Mais il reste encore, croyons-nous, à élaborer une méthode d'interprétation en droit public.

Le problème n'a pas été suffisamment envisagé sous cet angle; le résultat pourrait s'en trouver modifié. Nous nous efforcerons, au cours de cet ouvrage, de nous placer à ce nouveau point de vue.

Logiquement, on devrait toujours rechercher la volonté de l'auteur d'un texte, avant d'appliquer ce texte. En effet, le mot n'est qu'un signe, qu'un mouvement physique. Il n'a de valeur juridique qu'autant qu'il prend un point d'appui sur un acte de volonté. Un effet de droit n'est donc possible que s'il existe un rapport entre le mot et la volonté.

Or, les mots ont des valeurs très différentes suivant les individus. Ils ont un sens conventionnel, qui est leur sens habituel, normal; mais il se peut que ce sens ne soit pas celui que l'auteur du texte lui avait attaché. Il faudra donc, dans tous les cas, dégager la volonté de l'auteur, pour la comparer aux mots qu'il a employés; en d'autres termes, il faudra toujours faire une interprétation.

Ainsi entendue, l'interprétation n'aurait pas de borne. La compréhension de tout acte impliquerait nécessairement son interprétation préalable. D'après la terminologie juridique, il n'en va pas ainsi : l'interprétation, *stricto sensu*, d'un texte, a un champ d'application beaucoup plus restreint.

Lorsque le sens d'une décision ne donne lieu à aucune contestation sérieuse, le juge doit présumer que la volonté de l'auteur se trouve exactement exprimée par la formule législative ou administrative; il devra simplement en faire l'*application*. Mais lorsque le sens des mots soulèvera des doutes, lors-

qu'il apparaîtra qu'un terme est ambigu, impropre, insuffisant ou excessif, par delà les mots, en dehors du texte, le juge devra dégager la pensée de l'agent public ou du législateur; avant d'appliquer le texte, le juge devra en donner *l'interprétation*.

L'importance du problème de l'interprétation des textes apparaît immédiatement. L'examen des recueils de jurisprudence montre que les procès les plus fréquents et les plus délicats portent, en général, sur des questions d'interprétation, interprétation des lois ou décisions administratives, interprétation des conventions, interprétation des testaments, etc...

Mais, en outre, l'existence de deux ordres de juridictions donne à ce problème une particulière acuité, en soulevant des questions délicates de compétence. Les tribunaux judiciaires en France, ne peuvent connaître des actes d'administration. Interpréter un acte, est-ce connaître de cet acte ?

Pour répondre à cette question, il est nécessaire de faire une analyse minutieuse de la notion d'interprétation et des principes qui dominent les rapports de l'autorité judiciaire avec l'autorité administrative. Tel sera l'objet essentiel de la première partie de notre étude. Dans la seconde partie, nous examinerons, en nous plaçant à un point de vue critique, les solutions adoptées par la jurisprudence française.

PREMIÈRE PARTIE

PRINCIPES GÉNÉRAUX

INTRODUCTION

On a coutume de rattacher la question de l'interprétation des décisions administratives au principe de la séparation des pouvoirs. Soit pour casser, soit pour confirmer le jugement d'un tribunal judiciaire donnant une interprétation d'un acte administratif, le Tribunal des conflits, la Cour de cassation invoquent toujours le principe de la séparation des pouvoirs et la loi des 16-24 août 1790.

Est-ce bien exact ?

Depuis bien longtemps, les auteurs discutent la portée et les conséquences de ce principe. Serait-il téméraire d'affirmer que la définition du principe de la séparation des pouvoirs reste encore à trouver ? Chaque nouvelle étude de cette question, loin de réaliser l'accord, n'a fait que marquer de nouvelles divergences d'opinion. Peut-être a-t-on confondu dans le même vocable des idées différentes, de telle sorte qu'en cette matière les auteurs ne parlent pas toujours le même langage.

Il importe donc, au début de cet ouvrage, d'ex-

poser notre point de vue sur les rapports de l'autorité judiciaire avec l'autorité administrative. Nous dégagerons ainsi les règles qui devront présider à la répartition des compétences entre ces deux ordres d'autorités.

Mais on ne saurait s'en tenir là. D'après les termes du décret du 16 fructidor an III, « défenses itératives sont faites aux tribunaux de connaître des actes d'administration, de quelque espèce qu'ils soient ». Qu'est-ce donc qu'un acte d'administration ? Cette expression est vague ; les auteurs et la jurisprudence lui donnent, tour à tour, des sens très divers. Aux termes d'actes d'administration, nous substituerons ceux de décisions administratives. Nous donnerons une définition précise de ces décisions et nous les classerons en deux groupes, suivant leur nature.

Ces différents principes étant dégagés, nous devons en faire l'application au problème de l'interprétation. Interpréter une décision administrative, est-ce connaître de cette décision ? Suivant la nature et le rôle que l'on attribuera à l'interprétation, la réponse pourra varier. Nous ferons donc une analyse de la notion d'interprétation, tant sous la forme de l'interprétation juridique, en général, que sous la forme de l'interprétation proprement dite d'une décision administrative ; ces deux sortes d'interprétation, en effet, offrent un lien étroit, la seconde dépendant de la première.

CHAPITRE PREMIER

DES RAPPORTS DE L'AUTORITE JUDICIAIRE AVEC L'AUTORITE ADMINISTRATIVE (1)

§ 1. — De la séparation des pouvoirs

Apparu au xvii^e siècle, en Angleterre, le principe de la séparation des pouvoirs fut formulé pour la première fois par le philosophe et publiciste Locke (2). En France, il fut repris par Montesquieu, dans son livre *De l'Esprit des lois* et proclamé par l'Assemblée nationale de 1789.

Il se trouve résumé dans le passage célèbre de *l'Esprit des lois*, relatif à la constitution de l'Angle-

1. Bibliographie : Jacquelin, *Principes dominants du contentieux administratif* (1899). (Arthur, *De la séparation des pouvoirs* (1905) ; A. St.-Girons, *Essai sur la séparation des pouvoirs dans l'ordre politique, administratif et judiciaire* ; Laferrière, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux* (2^e éd.) ; Jèze, *les Principes généraux du Droit administratif* (2^e éd.) ; Duguît, *la Séparation des pouvoirs et l'Assemblée nationale de 1789* (1894) ; *Traité de droit constitutionnel* (2^e éd.), t.I, II et III ; Hauriou, *Précis de droit constitutionnel* (1923) ; *Précis de droit administratif* (10^e éd.) ; Berthélemy, *Traité élémentaire de droit administratif* (10^e éd.) ; Lucas de Peslouan, *Histoire de la juridiction administrative sous la Révolution et l'Empire*. Thèse Paris (1907).

2. Locke, *Essay on civil government*.

terre: « Il y a, dans chaque Etat, trois sortes de pouvoirs, la puissance législative, la puissance exécutrice des choses qui dépendent du droit des gens et la puissance exécutrice de celles qui dépendent du droit civil... Tout serait perdu, si le même homme, ou le même corps des principaux, ou des nobles, ou du peuple, exerçait ces trois pouvoirs (1) ».

Pouvoir législatif, pouvoir exécutif, pouvoir judiciaire, tels sont les trois pouvoirs que la doctrine, pendant tout le cours du xix^e siècle, a été presque unanime à distinguer dans l'Etat souverain. Pour que les droits des individus soient sauvegardés, il est nécessaire que « le pouvoir arrête le pouvoir ».

Mais cette théorie, qui fit pendant si longtemps fortune, et qui était devenue, selon le mot de M. Esmein (2) « l'un des articles du *Credo* élaboré par nos philosophes du xviii^e siècle », a été battue en brèche par des adversaires formés en deux camps. Les uns prétendent qu'en réalité il n'y a que deux pouvoirs, le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, ce dernier ayant pour rôle d'assurer l'exécution des lois et de juger les procès. Les autres nient purement et simplement l'existence de pouvoirs distincts, indépendants, en se fondant sur la réalité, qui nous montre, non pas une séparation, mais une collaboration des pouvoirs.

1. Montesquieu, *Esprit des lois*, liv. XI, ch. VI.

2. Esmein, *Droit constit. comp.* (7^e éd.), p. 464.

Ainsi, peu à peu, le dogme classique des trois pouvoirs s'effrite.

En effet, la doctrine française de la souveraineté nationale est inconciliable avec la théorie de la séparation des pouvoirs. La souveraineté, par définition, est *l'autorité suprême* dans l'Etat (1); elle ne peut être qu'une et indivisible, sinon elle n'est pas la souveraineté. Dès lors, comment concevoir qu'elle puisse être divisée, morcelée en des éléments indépendants et également souverains ? Si, comme l'enseigne la théorie classique, le pouvoir peut arrêter le pouvoir, c'est donc qu'aucun pouvoir n'est souverain : chacun des trois pouvoirs est limité par les deux autres. Mais alors, comment la réunion de trois pouvoirs limités pourra-t-elle donner naissance à une souveraineté illimitée, inconditionnée ? Pour aussi élevés que soient trois chiffres, leur addition n'égale jamais l'infini ! La doctrine classique est, selon l'expression de M. Duguit (2), une « conception métaphysique, analogue au mystère chrétien de la Trinité ».

Néanmoins, de nombreux auteurs, suivis par la jurisprudence, affirment encore l'existence de trois

1. *Souveraineté*, vient du bas latin *superanus* (du latin *super*). V. Littré, *Dictionnaire*. La souveraineté est donc l'autorité *suprême*, qui peut donner des ordres inconditionnés.

2. Duguit, *Traité de droit constit.* (2^e éd.) t. III, p. 514 et s. Comp. Berthélemy, *Traité élém. de droit admin.* (10^e éd.), p. 43, note 1.

pouvoirs, malgré leur contradiction avec le principe constitutionnel français de la souveraineté nationale. En adoptant un instant ces vues, peut-on dire que la question de l'interprétation des décisions administratives se rattache à la théorie de la séparation des pouvoirs ?

Nous ne le pensons pas. Cette opinion se heurte à la notion rationnelle de *pouvoir*. Un pouvoir ne peut être envisagé qu'indépendamment de l'organe qui l'exerce; il doit être défini, non pas par sa forme, mais par son essence. Logiquement, la notion subjective de pouvoir correspond à la notion objective de fonction. Dès lors, le *pouvoir judiciaire* englobe tous les organes qui exercent la fonction juridictionnelle, *lacto sensu*, c'est-à-dire la fonction de juger. Au contraire, *l'autorité judiciaire* désigne seulement, en France, les juridictions, magistrats et agents qui sont soumis au contrôle suprême de la Cour de cassation.

Il résulte de là que, dans le pouvoir judiciaire, il faut faire entrer, d'une part l'autorité judiciaire tout entière, qui juge les procès civils et criminels; d'autre part les tribunaux administratifs, qui jugent le contentieux administratif. Or, les tribunaux administratifs font certainement partie de l'autorité administrative.

La séparation des pouvoirs ne coïncide donc pas avec la séparation des autorités. On ne voit pas

comment la règle de la séparation des pouvoirs pourrait être violée, si les tribunaux judiciaires commettaient un empiétement sur le contentieux réservé aux tribunaux administratifs. Dira-t-on qu'il y a violation du principe de la séparation des pouvoirs, lorsqu'un tribunal de commerce a jugé un procès de la compétence des tribunaux civils ? Evidemment non. De même, lorsqu'un tribunal civil empiète sur la compétence des tribunaux administratifs, il ne méconnaît pas le principe de la séparation des pouvoirs, puisqu'il continue toujours à exercer la même fonction : la fonction de juger.

Selon nous, il vaudrait mieux abandonner complètement la vieille théorie de la séparation des pouvoirs ; c'est une théorie métaphysique, sur laquelle il est difficile de s'entendre ; elle ne trouve aucun fondement dans les faits.

En réalité, il n'y a que des *charges sociales*, révélées par l'observation et l'expérience.

La société ne peut exister que si certains individus accomplissent des fonctions d'intérêt général, que l'initiative privée délaisserait ou négligerait. Nous en distinguons quatre : la législation, le gouvernement, l'administration et la justice. Ces fonctions ont un caractère nettement objectif : elles sont le résultat de la vie en société. C'est pourquoi nous les appelons des « charges sociales ».

Pour accomplir ces charges, les individus, agis-

sant dans l'intérêt de la collectivité tout entière, sont investis par le droit objectif de pouvoirs étendus, c'est-à-dire que leurs décisions seront sanctionnées énergiquement par le droit objectif et pourront ainsi, dans certains cas, s'imposer unilatéralement. Nous désignerons ces individus sous le nom d'*autorités*.

Ainsi, en nous plaçant exclusivement à un point de vue positif, nous constatons que la vie en société implique l'existence d'autorités investies de charges sociales.

Mais l'observation nous révèle un autre fait d'expérience: c'est que tout individu, disposant de pouvoirs étendus, a tendance à en abuser, au détriment des autres individus. Pour protéger la liberté, il est nécessaire de limiter la compétence des autorités à l'exercice de certaines charges sociales bien définies; il est indispensable de réaliser l'équilibre des différentes forces politiques, afin que le pouvoir d'une autorité arrête le pouvoir de l'autre. C'est en ce sens, seulement, qu'il existe une *séparation des autorités*.

Jusqu'à quel point les autorités doivent-elles être indépendantes les unes des autres? Suivant les temps et suivant les pays, la réponse sera différente: c'est une règle d'art politique.

Ainsi entendue, cette règle n'a qu'une valeur relative et expérimentale. Elle s'oppose donc à la théorie

de la séparation des pouvoirs, à laquelle on attache une valeur absolue et dogmatique.

En tous cas, que l'on maintienne ou que l'on rejette la théorie de la séparation des pouvoirs, un point reste acquis: c'est que l'interprétation d'une décision administrative par l'autorité judiciaire peut, à la rigueur, mettre en échec la règle de la séparation des autorités; mais elle ne peut constituer une violation du principe de la séparation des pouvoirs.

§ 2. — *De la séparation des autorités
administrative et judiciaire*

La séparation des autorités administrative et judiciaire a été consacrée par la loi des 16-24 août 1790, sur l'organisation judiciaire: «Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives; les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler de quelque manière que ce soit les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions (1) ».

1. V. tit. II, art. 13 de la loi de 1790. Le principe de la séparation des autorités avait déjà été proclamé par la loi du 22 déc. 1789 (sect. III, art. 7), qui dispose que «les administrations de département et de district ne pourront être troublées dans l'exercice de leurs fonctions administratives par aucun acte du pouvoir judiciaire». V. Lucas de Pesloüan, *Histoire de la jurid. adm. sous la Révol. et l'Empire*, thèse, Paris 1907.

Ce texte est très net : il interdit aux tribunaux judiciaires de s'immiscer dans l'administration active; il met un terme aux abus des Parlements de l'ancien régime, qui citaient devant eux les agents de l'administration pour leur demander compte de l'exercice de leurs fonctions, et qui s'étaient arrogé le droit de leur faire des remontrances, de leur adresser des injonctions ou des blames, d'annuler ou de réformer leurs actes. On voulait éviter le retour du despotisme et de la prédominance des Cours souveraines.

Mais la question du jugement des litiges soulevés par les actes de l'administration restait entière. Deux conceptions restaient toujours possibles : confier le jugement de ces litiges à l'autorité judiciaire, qui aurait alors représenté tout le pouvoir judiciaire; ou bien remettre la solution des litiges administratifs à l'autorité administrative, qui aurait ainsi joui d'une indépendance absolue vis-à-vis de l'autorité judiciaire.

A cet égard, aucun principe n'était formellement posé par la loi des 16-24 août 1790. Seules, des lois spéciales sont venues soustraire à la compétence des tribunaux judiciaires certains litiges qui mettaient en cause l'administration. Par la loi des 7-11 septembre 1790, les directoires de département furent chargés de connaître, en dernier ressort, des difficultés en matière de contributions directes et de travaux

publics; cette compétence fut progressivement élargie et étendue aux élections municipales, départementales, judiciaires et ecclésiastiques par les lois des 12 août, 7 novembre, 8 décembre 1790, 15 mars, 22 septembre 1791; puis aux litiges concernant l'organisation des gardes nationales, par la loi du 12 août 1790, etc...

Sous l'empire de cette législation, il existait donc des matières limitativement énumérées, qui échappaient à la compétence des tribunaux judiciaires, en vertu de lois spéciales; c'est en ce sens qu'on peut dire qu'il existait un contentieux administratif d'attribution; mais il n'y avait pas, à proprement parler, de contentieux administratif ordinaire.

C'est la constitution des 3-14 septembre 1791 qui a fait apparaître, sans aucun doute possible, un véritable contentieux. Dans son titre III, chapitre V, article 3, elle pose en principe que « les tribunaux ne peuvent... entreprendre sur les fonctions administratives ou citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions ».

Il faut entendre par là que, désormais, il est interdit aux tribunaux judiciaires de connaître des procès issus des actes de l'administration. Tel est bien le sens que Dèmeunier donnait à ce texte, au nom du comité de révision (1).

1. Arch. parl., 1^{re} série, t. XXIX, p. 462, 16 août 1791.

Le principe de la séparation des contentieux administratif et judiciaire se trouve formulé d'une façon plus vigoureuse et plus nette dans le décret du 16 fructidor an III: « Défenses itératives sont faites aux tribunaux de connaître des actes d'administration, de quelque espèce qu'ils soient, aux peines de droit ». Ce principe a reçu sa sanction dans l'article 127 du code pénal, qui déclare coupables de forfaiture les magistrats qui auraient excédé leurs pouvoirs en s'immisçant dans les matières attribuées aux autorités administratives.

La séparation des contentieux administratif et judiciaire n'est donc pas une conséquence nécessaire de la séparation des autorités administrative et judiciaire. La séparation des autorités a été établie par la loi des 16-24 août 1790: c'est une règle d'organisation. La séparation des contentieux a été consacrée par la constitution de 1791 et le décret de l'an III: c'est une règle de compétence.

Il en résulte que l'interprétation d'une décision administrative par les tribunaux judiciaires peut constituer une violation de la règle de la séparation des contentieux administratif et judiciaire, mais non des autorités administrative et judiciaire. C'est à tort, selon nous, que ces deux points de vue ont été confondus.

§ 3. — *De la séparation des contentieux
administratif et judiciaire*

L'idée qui a présidé à la création d'un contentieux administratif, attribuée à l'autorité administrative, est une idée essentiellement *politique* (1). C'est en vue d'assurer « la règle de l'indépendance absolue de l'administration », selon l'expression de M. Jacquelin (2), que le décret du 16 fructidor an III a conféré à l'autorité administrative un privilège de juridiction.

Mais on ne saurait trouver, dans les dispositions du décret de l'an III, la limite précise du contentieux administratif: le législateur n'a tracé aucune ligne de démarcation. En effet, il est impossible de prendre à la lettre la formule du décret: l'expression « acte d'administration » est trop générale et compréhensive. Le législateur de la Révolution, pour éviter l'immixtion de l'autorité judiciaire dans l'administration, a posé, dans une formule générale, le principe de l'indépendance de l'autorité administrative au regard de l'autorité judiciaire. Mais ce principe peut être interprété d'une façon plus ou moins large.

La règle de la séparation des contentieux adminis-

1. V. Jèze, *Principes gén. du droit admin.* (2^e éd.), p. 154.

2. Jacquelin, *Principes dom. du contentieux adm.*

tratif et judiciaire ayant été formulée pour des motifs essentiellement politiques, l'application de cette règle doit être assurée également en fonction des conditions politiques et sociales de l'époque considérée. Il en résulte qu'il est impossible de définir *a priori* le contentieux administratif.

Lorsque vint la discussion de la loi du 19 juillet 1845 sur le Conseil d'Etat, à M. Dufaure qui demandait une définition des matières administratives contentieuses, M. Odillon Barrot répondit : « Avez-vous la prétention de déterminer par une disposition de loi ce qui s'appelle contentieux dans notre législation ? Avez-vous la prétention de régler cette limite entre ce qui est administratif et ce qui est contentieux, de résoudre le plus vaste problème qui se soit présenté, non seulement à l'égard des légistes, mais des publicistes, un problème qui ne se résout que par les questions même, par le sens intime du juge, par la nature qui se modifie à l'infini des contestations et des litiges administratifs (1) ? ».

Historiquement, ce point de vue est exact : le vaste problème de la définition du contentieux administratif n'a pas été résolu par le droit positif français.

En effet, tout d'abord la jurisprudence a interprété aussi largement que possible la disposition du décret

1. Ch. des députés, séance du 27 février 1845. La même thèse a été soutenue par Vivien, *Etudes administratives*, t. 1, p. 127.

de l'an III. Un arrêté du Directoire, du 2 germinal an V, porte « que dans la classe des affaires administratives se rangent toutes les opérations qui s'exécutent par ordre du Gouvernement, par ses agents immédiats et avec les fonds fournis par le Trésor public ».

Une définition aussi large des actes administratifs se justifie par le souvenir, alors récent, des excès commis par les anciens Parlements. On se méfiait de l'ordre judiciaire; soustraire à la compétence judiciaire tous les actes de l'administration, sans distinction, semblait le seul moyen de réaliser l'indépendance absolue de l'administration au regard d'une autorité dont la prépondérance avait pris, sous l'ancien régime, un caractère tyrannique. C'est pourquoi la jurisprudence a estimé que la forme administrative de l'acte suffirait à lui donner un caractère administratif au sens du décret de l'an III.

Mais, dès l'an XII, Merlin, dans ses *Questions de droit* (1), soutient que les tribunaux judiciaires devraient être compétents pour connaître des contrats, baux, transactions passés par l'administration municipale. En 1810, Henrion de Pansey, dans son livre *De l'autorité judiciaire* (2), s'efforce d'éta-

1. Merlin, *Questions de droit* (2^e éd.), t. IV, v^o Pouvoir judiciaire, p. 62.

2. H. de Pansey, *De l'autorité judiciaire* (3^e éd.), t. II, p. 325 et 326.

blir une distinction plus logique parmi les actes de l'administration: « le gouvernement n'est juge des difficultés qui peuvent s'élever sur l'interprétation ou l'exécution de ses actes que lorsqu'il agit comme gouvernement et dans l'intérêt général de la société » ; toutes les autres contestations, ajoute Henrion de Pansey, « sont du domaine de l'autorité judiciaire ».

Reprenant et développant cette distinction, M. Lafferrière, en 1887, pose nettement la distinction des actes d'autorité et des actes de gestion. Seul, l'acte d'autorité relève de la compétence administrative. Cette théorie reçut plus de précision encore, et fut soutenue avec un éclat nouveau par M. Berthélemy dans les cinq premières éditions de son *Traité de droit administratif*.

Parallèlement à ce mouvement doctrinal, se dessina un mouvement jurisprudentiel. Il y eut un temps où la jurisprudence sembla vouloir suivre cette voie et faire entrer les actes d'autorité seulement dans les actes d'administration relevant de la compétence de l'autorité administrative.

Ce mouvement d'idées dans la doctrine et la jurisprudence s'explique, ici encore, par les faits. L'organisation judiciaire, solidement étayée par les lois des 16-24 août et du 20 avril 1810, ne soulevait plus les méfiances d'autrefois; le souvenir des abus commis par l'autorité judiciaire sous l'ancien régime s'était effacé peu à peu. Par contre, pendant assez

longtemps la justice administrative n'a point offert de garanties sérieuses; ce n'est qu'en 1831 que certaines formes juridictionnelles ont été adoptées dans la discussion des affaires contentieuses au Conseil d'Etat. Le conseil d'Etat ne donnait qu'un avis, et la décision contentieuse était rendue par le chef de l'Etat; ce n'est qu'en 1872 que la justice déléguée a été définitivement substituée à la justice retenue et que le Conseil d'Etat s'est vu accorder le droit de statuer souverainement.

Dans ces conditions, il était naturel de penser que la meilleure manière de sauvegarder les droits des individus était d'en confier, autant que possible, la protection aux tribunaux judiciaires, tout en respectant, dans la mesure jugée indispensable, le principe législatif de l'indépendance de l'administration. D'où la restriction de l'étendue du contentieux administratif, par la distinction des actes d'autorité et des actes de gestion.

Ce sont les faits également, non les principes, qui ont été la cause de l'abandon général de cette distinction par la doctrine (1) et par la jurisprudence. Théoriquement, la distinction apparaissait logique, simple, claire. Pratiquement, elle était difficile à établir; elle cadrait mal avec la réalité. C'est pour-

1. Depuis la 6^e éd. de son *Traité*, M. Berthélemy a cessé d'enseigner cette théorie.

quoi elle est aujourd'hui presque unanimement repoussée.

Un fondement nouveau a été donné au contentieux administratif: le service public. On peut définir, en un sens étroit, le service public: un procédé technique pour donner satisfaction à des besoins généraux et permanents qui présentent un caractère d'intérêt public (1). Le nombre des besoins généraux et permanents, dans les sociétés modernes, va sans cesse en augmentant; il s'ensuit que la notion de service public s'étend. La base du contentieux administratif se trouve ainsi considérablement élargie.

Ne faut-il pas aller plus loin? La compétence administrative, aujourd'hui, déborde la notion de service public. En effet, dans l'arrêt *Commune de Monségur*, du 10 juin 1921 (2), le Conseil d'Etat a décidé que les travaux d'entretien des églises rentrent dans la compétence des tribunaux administratifs, bien que, depuis la séparation des Eglises et de l'Etat le culte ne soit plus un service public. M. Hauriou explique la nouvelle jurisprudence, en disant qu'à la base du contentieux administratif se trouve la notion

1. V. Jèze, *Principes gén.*, p. 242 et s.; Hauriou, *Précis de droit adm.* (10^e éd.), p. 25 et s.

2. C. d'Etat, 10 juin 1921. S. 1921. 3. 49 et la note de M. Hauriou, *Revue du droit public*, 1921, p. 361 et s., et la note de M. Jèze.

de puissance publique, plus large et plus compréhensive encore que celle de service public (1).

Cette extension de la compétence administrative est justifiée par l'organisation actuelle de la juridiction administrative, qui présente autant de garanties que l'organisation des tribunaux judiciaires. La procédure administrative l'emporte en simplicité et en rapidité sur la procédure civile; l'impartialité et la science des membres du Conseil d'Etat est unanimement reconnue. On peut donc, sans crainte, étendre la compétence administrative, sans risquer de léser les droits des justiciables.

Ce rapide exposé de l'évolution jurisprudentielle et doctrinale, en ce qui concerne la notion de contentieux administratif, montre l'élasticité de la règle de la séparation des contentieux administratif et judiciaire. Cette évolution n'est pas arbitraire: fondée sur des considérations pratiques, expérimentales, elle s'est adaptée aux faits.

Il en résulte que la règle de la séparation des contentieux peut, bien souvent, être invoquée dans la même affaire pour affirmer, selon les besoins de la

1. Il est possible, selon nous, d'expliquer l'arrêt *Monségur* sans recourir à la notion abstraite et imprécise de puissance publique. Il suffit de faire intervenir la notion d'*utilité publique*, qui est suffisamment large et compréhensive, pour justifier cette nouvelle jurisprudence. V. en ce sens les remarquables conclusions de M. Corneille, commissaire du gouvernement, dans S. 1921. 3. 49 et *Revue du droit public*, 1921, p. 367 et s.

cause, tantôt la compétence, tantôt l'incompétence des tribunaux judiciaires: tout dépend de l'interprétation que l'on donne au décret du 16 fructidor an III.

Une définition doctrinale, *a priori*, du contentieux administratif est donc impossible; on ne peut que donner une *définition empirique*, constatant les limites actuelles du contentieux administratif en droit positif. Selon l'expression de M. Arthus (1), « les tribunaux judiciaires n'ont pas le droit de connaître des actes de l'administration, à moins d'y être autorisés par la loi ou par une jurisprudence équivalente à la loi. »

Lors donc que la jurisprudence invoquera le principe de la séparation des pouvoirs, il n'y aura pas lieu de se laisser impressionner par cette formule: formule inexacte dans ses termes, puisqu'il s'agit d'une séparation des contentieux administratif et judiciaire; formule susceptible d'être interprétée de différentes manières, puisque la limite du contentieux administratif, tracé par la jurisprudence dans les cadres très larges de la loi, peut être effacée et reportée ailleurs par cette même jurisprudence. Il nous est donc loisible d'examiner librement jusqu'où peut et doit aller, actuellement, l'interprétation des décisions administratives par l'autorité judiciaire.

1. Arthus, *De la sép. des pouvoirs* (1905), p. 269.

CHAPITRE II

DES DÉCISIONS ADMINISTRATIVES (1)

SECTION I

DÉFINITION DES DÉCISIONS ADMINISTRATIVES

La décision administrative doit être définie tant par sa forme que par sa nature juridique: constituera une décision administrative, toute déclaration de volonté émise unilatéralement par un agent public agissant en qualité d'autorité administrative, en vue de produire un effet de droit.

Chaque élément de cette définition appelle un commentaire.

§ 1. — *La décision administrative est une déclaration de volonté*

Il faut, pour qu'il y ait une décision, que l'agent public ait voulu faire un acte juridique. En effet, la

1. Bibliographie: Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, t. I (1920); Moreau, *Le règlement administratif* (1902); Jèze, *Cours de droit public* (1921, 1922 et 1923); Duguît, *Traité de droit constitutionnel* (2^e éd.), t. I et II; Laferrière, *Traité de la juridiction administrative* (2^e éd.);

décision administrative entre dans la catégorie générale des actes juridiques. Or, l'acte juridique se distingue avant tout du fait matériel par l'acte de volition qui lui a donné naissance (1).

Mais il ne suffit pas qu'il y ait un acte de volition interne: il faut encore que cet acte de volition se soit manifesté extérieurement par une *déclaration*. Cette condition essentielle marque une première différence entre l'acte juridique fait par un particulier et la décision administrative.

En droit privé, la déclaration de volonté ne présente qu'une importance secondaire: l'élément essentiel de l'acte juridique, c'est la volonté; la déclaration n'est qu'un procédé pour faire connaître cette volonté, elle n'est qu'un moyen pratique de révéler une intention, un « moyen de publicité », suivant le mot de Saleilles (2); aussi bien, la déclaration n'est-elle pas un élément indispensable de l'acte juridique. C'est ce que M. Demogue, dans son *Traité des obligations en général* (3), exprime en ces termes: le « principe est que la volonté peut se manifester

Hauriou, *Principes de droit public* (2^e éd.); Cahen, *La loi et le règlement*, Paris (1903). V. les articles cités au cours de nos développements dans ce chapitre.

1. Sur l'analyse de l'acte de volition, v. Malapert, *Psychologie*, 1909, p. 437 et s.; Duguit, *Traité de droit constitutionnelle*, 2^e éd., t. I (1921, p. 211 et s.

2. Saleilles, *De la déclaration de volonté*, 1901, p. 2.

3. Demogue, *Traité*, t. I (1923), p. 255.

« de n'importe qu'elle façon: par des écrits, des
« paroles, des signes, des faits ou d'autres manières,
« et que son existence est une question de fait ».

Il faut donc, mais il suffit, pour qu'il y ait acte juridique, que la volonté se soit *manifestée*, en vue de produire un effet de droit. En un mot, l'acte juridique n'existe que par l'intention des parties et dans toute la mesure de cette intention (1).

Au contraire, pour qu'il y ait décision administrative, il faut qu'il y ait une *déclaration*: l'acte de volition interne de l'agent n'a pas de valeur juridique; non seulement il est inefficace, mais encore il est inexistant en droit. Il ne suffit donc pas qu'il y ait un acte de volition émanant d'un agent public; il ne suffit pas, non plus, que cet acte de volition se soit manifesté extérieurement d'une façon quelconque: la bonne administration des intérêts généraux et la protection efficace des intérêts individuels exigent que l'acte de volition se soit manifesté sous forme de déclaration; en d'autres termes, il faut que l'agent ait formellement exprimé sa volonté. La dé-

1. Telle était, du moins, la conception classique en droit privé. Mais une nouvelle conception de l'acte juridique se fait jour; elle est défendue par M. Demogue, dans son *Traité des obligations* (t. I, p. 27, n° 13). Le savant professeur critique très justement les définitions qui mettent seulement en première ligne le rôle de la volonté, sans se préoccuper du but social du droit; il propose de définir l'acte juridique: « celui où le but social poursuivi concorde avec une volonté individuelle ».

claration confère à l'acte de volition une véritable objectivité, une existence propre et lui donne une valeur juridique; elle constitue un élément essentiel de la décision administrative. Il faut donc transformer la formule précédente, que l'on applique communément aux actes juridiques du droit privé, et dire: l'acte de volonté constituant une décision administrative n'existe que par la déclaration et seulement dans la mesure de cette déclaration.

La déclaration de volonté de l'agent public doit, en principe, être rédigée par écrit. On ne saurait, en effet, admettre qu'une décision, créant ou modifiant unilatéralement une situation de droit, puisse être formulée verbalement ou de toute autre manière et être ainsi arbitrairement modifiée par son auteur sans aucun contrôle possible (1). La forme écrite donne à la décision une certaine stabilité et écarte les doutes qu'il peut y avoir sur son existence; elle constitue un élément de sécurité pour les administrés.

Toutefois, une dérogation importante a été apportée à ce principe général par la loi du 17 juillet 1900 (art. 3): « Dans les affaires contentieuses, qui ne peuvent être introduites devant le Conseil d'Etat que sous la forme de recours contre une décision administrative, lorsqu'un délai de plus de quatre mois s'est

1. Dans son arrêt du 1^{er} juin 1900 (*Cuisinier*, D. 1901.3. 99), le Cons. d'Etat a reconnu que les actes contenant nomination ou révocation de fonctionnaire doivent revêtir la forme écrite.

écoulé sans qu'il soit intervenu aucune décision, les parties intéressées peuvent considérer leur demande comme rejetée et se pourvoir au Conseil d'Etat. » Le silence de l'administration est assimilé à une décision de rejet de la demande. Il a fallu une loi pour établir une telle présomption: elle s'imposait en raison des abus, connus sous le nom de privilège du silence, qui étaient parfois commis par les agents publics. En effet, dans les affaires contentieuses, pour qu'un recours soit recevable devant le Conseil d'Etat, il faut qu'une décision administrative soit intervenue; pendant longtemps l'administration pouvait éviter de se laisser juger en gardant le silence sur une réclamation: aucune réclamation n'étant intervenue, aucun recours n'était recevable. Depuis 1900, désormais, malgré le silence de l'administration le recours est déclaré recevable à l'expiration d'un délai de quatre mois. Dans ce cas, la décision administrative de rejet n'est pas écrite: elle est présumée.

Si, en principe, la volonté de l'agent public doit être rédigée par écrit, aucune formule solennelle n'est, en général, exigée. Mais les lois et règlements prévoient bien souvent, pour l'élaboration de la décision, une procédure sévère, comportant l'avis préalable de certains conseils, l'organisation d'une tutelle administrative et d'un contrôle hiérarchique rigoureux.

§ 2. — *La décision administrative est prise par un agent public agissant en qualité d'autorité administrative.*

Il faut entendre par agent public toute personne qui participe d'une manière permanente ou temporaire au fonctionnement d'un service public, les membres du Parlement mis à part (1). Le nombre des agents publics est considérable; il augmente sans cesse par suite de l'extension continuelle de l'activité étatique dans tous les domaines. Mais tous les agents publics n'agissent pas en qualité d'autorité administrative.

Certains agents publics n'ont *jamais* le caractère administratif, même lorsqu'ils font des actes administratifs par nature, ou, suivant la terminologie actuellement reçue, des actes administratifs « matériels » : ce sont les fonctionnaires judiciaires.

D'autres agents publics, bien qu'ils soient des fonctionnaires administratifs, peuvent *exceptionnellement* agir à un autre titre :

1^o Ils peuvent agir en qualité d'autorités judiciaires. Ainsi, les saisies opérées par les préfets des départements et, à Paris, par le préfet de police, en vertu de l'article 10 du Code d'instruction crimi-

1. Cf. en ce sens, Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, 2^e éd., t. III, p. 16.

nelle, constituent des actes judiciaires (2). De même, la dénonciation d'un fait délictueux, faite en Algérie par un caïd à l'autorité judiciaire n'a, sous aucun rapport, le caractère d'un acte administratif (2); de même encore, les actes faits par le maire dans ses attributions d'officier de l'état-civil ou dans ses attributions de police judiciaire.

2° Ils peuvent agir en qualité d'autorités politiques, lorsqu'ils sont déterminés par un but politique. Ainsi, le Président de la République agit en qualité d'autorité politique, dans ses rapports avec les chambres, lorsqu'il convoque ou ajourne le Parlement, lorsqu'il prononce la clôture de la session ou la dissolution de la Chambre des députés, ou bien lorsqu'il confère une grâce.

3° Ils peuvent agir en qualités d'autorités législatives. Sont, en effet, des actes législatifs, les décrets-lois pris exceptionnellement par certains gouvernements qui, à la suite d'un coup d'Etat ou d'une révolution, ont assumé tout le pouvoir législatif; dans ce cas, suivant l'expression du professeur Rolland (3), l'exécutif « s'affirme... l'égal du pouvoir législatif ».

Les agents publics, fonctionnaires ou employés,

1. V. Trib. confl., 25 mars 1889 (3 espèces). S. 1891.3.32.

2. V. Cass., 10 février 1888, S. 1900.1.426; D. 1888. 1. 139.

3. V. l'article de M. Rolland, *Le pouvoir réglementaire du Président de la République*, *Revue du droit public*, 1918, p. 552.

qui font des actes judiciaires, politiques ou législatifs ne prennent pas de décisions administratives.

Mais, par contre, lorsqu'un agent public agit en qualité d'autorité administrative (1), il importe peu que la décision émane d'une autorité permanente ou non permanente.

Ainsi, les membres des conseils généraux ou municipaux ne participent pas d'une façon permanente et normale au fonctionnement des services publics; pris individuellement, ils n'ont aucun pouvoir, aucun caractère administratif. Mais lorsqu'ils sont réunis en session *légale*, ils participent collectivement au fonctionnement des services publics, et, à ce titre, agissent en qualité d'autorités administratives. Il en va de même pour les membres des conseils de révision, du conseil des Prises, des commissions spéciales instituées en vertu de la loi du 16 septembre 1807. Les décisions prises par ces agents réunis en corps constituent des décisions administratives, parce qu'elles émanent d'agents publics agissant en qualité d'autorités administratives.

1. Il est impossible de donner l'énumération des cas où les agents publics agissent en qualité d'autorités administratives: ces cas sont innombrables. Il faut, dans chaque espèce, à l'occasion de chaque décision considérée, examiner si le droit positif a reconnu à l'agent public le caractère administratif.

§ 3. — *La décision administrative
est prise unilatéralement*

Pour qu'il y ait « décision administrative », au sens étymologique du mot (1), il faut que l'agent « tranche » impérativement une question.

Il importe de préciser cette formule, pour éviter une confusion. En réalité, la volonté de l'agent ne s'imposera pas en vertu d'une qualité à elle propre : la volonté d'un agent public n'est pas d'une essence supérieure à la volonté des autres individus ; elle ne possède pas un don spécial qui lui permet, comme telle, de dominer les autres volontés. Si un effet de droit est produit par la déclaration de volonté de l'agent, comme par la déclaration de volonté de tout individu, c'est parce que le droit objectif ouvre une voie de droit pour en assurer la réalisation.

Mais, tandis que les particuliers n'ont, en général, en vue que leur intérêt propre, l'agent public, agissant en qualité d'autorité administrative, ne doit et ne peut avoir en vue que l'intérêt général. C'est pourquoi, le droit objectif sanctionne souvent d'une manière plus efficace sa déclaration de volonté, notamment en lui donnant force exécutoire : cette déclaration de volonté produira immédiatement des effets de droit, et pourra être exécutée par la voie adminis-

1. Etym. : latin *decidere*, décider, proprement couper, de *de* et *cædere*, couper. V. Littré, *Dictionnaire*.

trative sans qu'il soit nécessaire d'en faire vérifier préalablement la légitimité par un juge.

Cette procédure d'action d'office n'est applicable qu'aux décisions prises par l'agent sous une forme impérative. En effet pour remplir la mission qui lui incombe il n'est pas toujours nécessaire que l'agent public fasse une déclaration de volonté qui s'impose unilatéralement aux particuliers. Il se peut que sa déclaration de volonté soit conditionnée par une autre déclaration de volonté, après un débat préalable : dans ce cas l'acte administratif qui est intervenu n'est pas une décision administrative, c'est un contrat.

D'après la définition de M. Jèze (1), pour qu'il y ait contrat, « les volontés concordantes doivent émaner d'individus dont chacun poursuit des effets juridiques différents, dont chacun veut produire des effets juridiques distincts ». L'essence du contrat consiste dans un échange de consentement, avec détermination de l'objet, en vue d'établir un lien de droit faisant la loi des parties. Il n'y a pas de différence, à cet égard entre la déclaration de volonté d'un agent et celle d'un particulier ; les deux déclarations de volonté se conditionnent l'une l'autre quelle que soit la qualité de leur auteur ; les effets du contrat qui en est issu seront régis par le droit commun.

Par conséquent, l'agent public qui passe un con-

1. Jèze, *Cours de droit public*, 1921 et 1922, p. 42.

trat fait un acte bilatéral; ce contrat ne constitue pas une décision administrative. Cette solution a été nettement affirmée dans un récent arrêt du Conseil d'Etat, en date du 5 décembre 1923 (1), portant que lorsqu'une convention ne contient « aucune clause exorbitante du droit commun de nature à lui imprimer un caractère administratif, elle constitue un contrat conclu selon les règles ordinaires du droit privé et ressortissant par suite aux tribunaux judiciaires ».

La décision administrative se distingue donc par son caractère unilatéral. Elle contient des dispositions « exorbitantes du droit commun ».

§ 4. — *La décision administrative doit être émise en vue de produire un effet de droit*

Il y aura effet de droit : 1° lorsqu'une règle de droit aura été établie, supprimée ou modifiée; 2° lorsqu'une situation juridique, générale ou individuelle, aura été créée, supprimée ou modifiée.

La question de savoir dans quelle mesure les agents publics peuvent, par leur déclaration de volonté, produire un effet de droit, sera examinée plus loin. Il suffit de noter, ici, que l'effet de droit produit est une des conditions nécessaires de la décision administrative.

1. Cons. d'Etat, 5 déc. 1923. Schiaffino, *D. Recueil hebdomadaire de jurispr.*, 31 janvier 1924, p. 92.

Les simples prétentions de l'administration ne portent pas atteinte au droit lorsqu'elles ne touchent pas à une situation juridique. Ainsi, les instructions et les ordres de service, adressés par les supérieurs hiérarchiques à leurs subordonnés, n'ont aucun effet de droit.

Lorsque les instructions ou ordres de service s'adressent à tout un groupe de fonctionnaires, on leur donne souvent le nom de circulaires. Bien que ces circulaires prescrivent aux agents d'agir d'une manière déterminée, elles ne posent pas une règle de droit; l'agent subordonné ne se trouve pas dans l'obligation juridique de s'y conformer (1).

De même, les instructions ou ordres de service individuels ne font pas naître à la charge de l'agent subordonné l'obligation juridique d'agir selon les prescriptions de son supérieur hiérarchique; ils ne créent, ne suppriment ni ne modifient une situation juridique individuelle.

Tous ces actes administratifs n'ont pas de valeur juridique : ce sont de simples opérations matérielles, ou, plus exactement, suivant l'expression de M. Jèze (2), des « conseils impératifs ». L'acte fait par le subordonné, en violation des prescriptions d'une instruc-

1. V. Cons. d'Etat, 7 juillet 1905, *Rec.*, p. 609. Cf. Jèze, *Nature et régime juridique des instructions et ordres de service*, *Revue du droit public*, 1906, p. 246 et s.

2. Jèze, *Cours de droit public*, 1923, p. 68.

tion ou d'un ordre de service, reste juridiquement valable; les seules sanctions possibles sont des sanctions disciplinaires frappant l'agent fautif (1).

Il faut également exclure des décisions administratives les actes administratifs confirmant purement et simplement une décision administrative antérieure: l'acte confirmatif n'ajoute rien à l'effet de droit produit par la décision administrative antérieure (2).

SECTION II

CLASSIFICATION DES DÉCISIONS ADMINISTRATIVES

§ 1. — *Fondement de la classification*

Nous avons défini la décision administrative: toute déclaration de volonté émise unilatéralement par un agent public, agissant en qualité d'autorité administrative, en vue de produire un effet de droit.

Cette définition contient, selon une terminologie aujourd'hui reçue, deux sortes d'éléments: 1^o des éléments formels, qui sont la déclaration de volonté, émise unilatéralement par un agent public agissant en qualité d'autorité administrative; 2^o des éléments matériels, à savoir l'acte de volition en vue de produire un effet de droit.

1. V. Laferrière, *Juridiction administrative*, 2^e éd., t. I, p. 526.

2. V. Cons. d'Etat, 21 juillet 1916 (*Espagnol*).

Certains auteurs (1), pour établir une classification rationnelle et logique des diverses fonctions de l'Etat, se sont attachés exclusivement au point de vue « matériel », c'est-à-dire au point de vue de la nature juridique interne des actes émanant des agents publics, et ont complètement écarté le point de vue formel. Ils ont abouti, ainsi, à la classification des actes juridiques en actes-règles, actes-conditions et actes subjectifs.

Cette classification est assurément très logique lorsqu'on se propose d'établir une théorie générale et philosophique des actes juridiques; mais elle ne saurait servir de base à une étude positive sur la répartition des compétences entre les tribunaux judiciaires et les tribunaux administratifs.

En effet, en droit public français, la recevabilité des recours est bien souvent déterminée par le caractère de l'auteur et par la forme de l'acte attaqué, plutôt que par son objet. C'est ainsi que le Conseil d'Etat, en 1920, et le Tribunal des conflits, en 1921, ont décidé que lorsque l'Etat agit comme un particulier, dans les mêmes conditions qu'un industriel ou un commerçant, il reste soumis, comme les particuliers, aux tribunaux judiciaires.

C'est donc le point de vue formel qui, bien souvent, à tort ou à raison, sert de base à la répartition

1. V. Duguit, *Traité*, 2^e éd., t. I, p. 221 et s. Cp. Jèze, *Cours de droit public*, 1921 et 1922.

des compétences. Une définition complète des décisions administratives ne saurait négliger les éléments tant formels que matériels de l'acte.

Mais, les décisions administratives, étant ainsi définies à ce double point de vue, il est possible de faire, à l'intérieur de cette catégorie d'actes juridiques, une classification s'attachant uniquement au point de vue matériel, c'est-à-dire au contenu de l'acte. On obtient ainsi deux groupes de décisions administratives : les décisions générales ou réglementaires d'une part, les décisions individuelles d'autre part.

Les décisions générales créent, modifient ou suppriment une situation juridique générale ; elles posent une norme juridique dans le domaine du droit objectif et visent toute une catégorie d'individus indéterminés. Les décisions individuelles, au contraire, ne visent qu'un individu ou un certain nombre d'individus bien déterminés ; elles peuvent être subdivisées en deux groupes : 1^o les décisions qui créent, suppriment ou modifient une situation individuelle ; 2^o les décisions qui conditionnent l'application à un individu d'un état, d'un *statut* légal ou réglementaire.

Cette classification est essentielle, car c'est elle qui a servi de guide à la jurisprudence, en ce qui concerne les pouvoirs d'interprétation qui appartiennent aux tribunaux judiciaires. Il convient de s'y arrêter, pour déterminer la nature juridique et le

domaine d'action de chacun de ces groupes de décisions administratives.

§ 2. — *Des décisions générales ou réglementaires*

I. *Nature juridique du règlement.* — Une décision administrative est générale ou réglementaire lorsqu'elle formule une règle de droit. A cet égard, il n'y a aucune différence entre la loi et la décision réglementaire : le contenu de ces deux actes est identique.

Faut-il, comme de nombreux auteurs, se placer à ce seul point de vue et soutenir qu'il n'y a aucune différence entre la loi et le règlement : tous deux formulent une règle de droit qui sera toujours identique, dans son essence, sinon dans ses effets ? M. Duguit, dans son *Traité de droit constitutionnel* (1), développe cette idée en un paragraphe intitulé « Les règlements sont des lois matérielles » ; il critique vigoureusement les définitions du règlement fondées sur le caractère de l'auteur ou la forme de l'acte.

La définition du doyen de la Faculté de Bordeaux, bien que rationnelle, est incomplète, car elle ne tient pas compte des principes qui se dégagent de notre législation positive. La règle de droit, comme nous le montrerons plus loin, conservera toujours la même *nature intrinsèque*, quelle que soit l'autorité qui la

1. Duguit, *Traité*, 2^e éd., t. II, p. 182, § 20.

formule; mais elle produira des *effets juridiques* fort différents suivant la qualité de cette autorité. Le règlement émane — et c'est là son caractère propre — d'une autorité administrative qui est hiérarchiquement subordonnée à l'autorité législative; le règlement, en raison de cette origine, ne pourra pas modifier la loi. « Les décrets présidentiels, écrit M. Rolland (2), ne peuvent modifier les règles établies par des lois ni empiéter sur le domaine qui, du fait de la volonté du Parlement, se trouve réservé au législateur. Le Parlement reste toujours le maître de s'emparer d'une matière, et, dans ce cas, les règlements s'effacent devant la loi. » En raison également de son origine, le règlement reste soumis à la loi; il pourra être annulé par la voie du recours pour excès de pouvoir, en cas de violation de la loi.

Le point de vue formel, quoiqu'on en ait dit, n'est donc pas négligeable; il importe de souligner le caractère administratif du règlement.

Mais, d'autre part, le règlement, par sa nature, par son contenu, participe des caractères de la loi. Compte tenu des éléments formels des règlements, il est vrai de dire, avec le doyen Duguit, que « les règlements sont des lois matérielles ».

2. Rolland, *le Pouvoir réglementaire du Président de la République*, *Revue du droit public*, 1918, p. 543. V. dans le même sens, Rolland, *le Projet du 17 janv. 1924 et la question des décrets-lois*, *Revue du droit public*, 1924, p. 47.

Le règlement administratif formule une règle de droit, c'est-à-dire une règle de conduite s'adressant à des individus indéterminés. Il est impersonnel et général (1).

Le règlement est impersonnel : il ne vise pas un individu déterminé, il vise une catégorie, c'est-à-dire une collection indéterminée d'individus. Ce n'est pas l'importance de cette catégorie qui détermine le caractère impersonnel du règlement : il importe peu qu'en fait le règlement ne s'applique qu'à un petit nombre de personnes; il suffit que, théoriquement, il puisse s'appliquer à tout individu qui se trouve dans la situation prévue par lui. Un règlement municipal de police aura toujours la même nature; quelle que soit l'importance de la commune à laquelle il s'applique.

Le règlement est général, c'est-à-dire qu'il pose une règle abstraite; il ne disparaît pas après une ou plusieurs applications : non seulement il survit à l'autorité qui l'a établi, mais il subsiste indéfiniment, jusqu'à son abrogation. Comme la règle statue pour l'avenir, d'une façon abstraite, générale, il faut, pour qu'elle puisse produire ses effets, qu'elle soit adaptée à chaque cas particulier, soit par l'obéissance spontanée des intéressés, soit par des décisions individuelles.

II. *Domaine d'action du règlement.* — On a éta-

1. V. Moreau, *le Règlement administratif*.

bli, parmi les règles de droit, une distinction entre les règles de droit normatives et les règles de droit constructives.

La règle de droit normative impose à l'homme une certaine conduite, lui prescrit une action ou une abstention; en reprenant la définition célèbre de Montesquieu, on peut dire que la règle de droit normative « dérive de la nature des choses ». La règle de droit constructive met en œuvre la règle de droit normative; elle en assure le respect et l'application par des procédés techniques, adaptés au but poursuivi par la règle normative (1).

Il semble, à première vue, que cette distinction pourrait servir à délimiter les domaines respectifs de la loi et du règlement : la loi commanderait ou défendrait aux hommes une certaine action; le règlement prendrait les mesures nécessaires pour assurer l'exécution de la loi.

Mais les difficultés se présentent, dès qu'il s'agit de préciser ce qu'il faut entendre par l'exécution d'une loi. Les auteurs n'ont pas réussi à se mettre d'accord sur ce point. Suivant M. Carré de Malberg (2), il suffit que le chef de l'Etat ait reçu une

1. V. en ce sens, Duguit, *Traité*, 2^e éd., t. I, p. 36 et suiv. Cette distinction correspond à peu près à celle que M. Gény propose entre le *donné* et le *construit*. Gény, *Science et technique en droit privé positif*, t. I, p. 97.

2. Carré de Malberg, *Contribution à la théorie gén. de l'Etat*, t. I, p. 580 et s.

habilitation, même très générale, du Parlement, pour que les règlements pris par lui constituent une mesure d'exécution. Suivant M. Larnaude (1), au contraire, il faut que le Parlement ait déjà légiféré sur une matière pour que les règlements du chef de l'Etat sur cette matière constituent une mesure d'exécution.

La notion d'exécution est trop vague et incertaine pour servir de fondement à une répartition de compétence entre le Parlement et le chef de l'Etat. Il est impossible de trouver, parmi les règles de droit, une sphère d'action propre au pouvoir réglementaire. On ne saurait s'en tenir à la formule courante et insuffisante, d'après laquelle le règlement ne peut servir qu'à l'exécution des lois. En réalité, il n'y a aucune différence de nature entre la règle de droit formulée par une loi et celle formulée par un règlement : l'une et l'autre ont le même caractère d'impersonnalité et de généralité.

En effet, la règle de droit n'est pas une création arbitraire des gouvernants : elle est antérieure et supérieure à l'Etat : les gouvernements ne font que la constater par des procédés techniques, qui sont, selon les cas, tantôt la loi, tantôt le règlement ; mais, qu'elle soit formulée par une loi ou par un règlement, la

1. V. Larnaude, *Bulletin de la Société générale des prisons*, 1908, t. XXX, p. 1005. Comp. Rolland, *le Projet du 17 janv. 1924 et la question des décrets-lois*, *Revue du droit public*, 1924, p. 47 et s.

régle de droit s'impose parce qu'elle est conforme aux sentiments de justice et d'utilité sociale, tels qu'ils se dégagent de l'opinion commune; sa nature reste toujours la même, seules les sanctions, c'est-à-dire les voies de droit destinées à en assurer l'application, différeront selon l'autorité qui l'aura formulée.

Il est donc impossible de trouver, au point de vue purement matériel, un domaine propre au règlement : la distinction des matières réglementaires et des matières législatives est impossible à faire *a priori* : « Elle est l'œuvre du législateur, écrit le professeur Rolland (1). Celui-ci fait entrer dans le catalogue des matières législatives ce qu'il veut. Il est aussi... le maître d'en faire sortir ce qu'il veut. » Il s'agit seulement, en effet, d'une question de compétence : or la répartition des compétences est faite librement en principe, par le législateur. Il suffit que la constitution écrite et la coutume constitutionnelle soient respectées (2). Le législateur peut abandonner au chef de l'Etat le pouvoir de faire une réglementation sur une matière qu'il s'était jusqu'alors réservée par sa propre volonté; pour cela, il se lais-

1. Rolland, *le Pouvoir réglementaire du Prés. de la Rép. Revue du droit public*, 1918, p. 556.

2. Le rôle de la coutume constitutionnelle dans la distinction des matières législatives et réglementaires a été dégagé dans le remarquable article de M. Rolland sur *le Projet du 17 janvier 1924 et la question des décrets-lois*, *Revue du droit public*, 1924, p. 45 et s.

sera guider, non pas par des considérations juridiques, mais par des considérations politiques : il estimera qu'il y a urgence à prendre certaines mesures, ou que le gouvernement est mieux placé pour apprécier l'opportunité d'une réglementation.

Il n'est pas nécessaire, pour expliquer ce pouvoir réglementaire élargi, de faire intervenir la théorie de la délégation du pouvoir législatif : la notion de délégation n'est qu'une construction juridique, impliquant l'idée d'un mandat en vertu duquel une personne donne à une autre le droit d'agir en son nom ; c'est là une fiction inutile et fausse, qu'il faut rejeter du droit public. La compétence, en effet, est le pouvoir qui appartient à un fonctionnaire de faire légalement certains actes ; ce pouvoir n'est pas un droit, susceptible d'être délégué : c'est une charge sociale, qui tire son origine du droit objectif.

Lors donc qu'une loi élargira les pouvoirs du chef de l'Etat, elle ne lui délèguera pas le droit d'exercer le pouvoir législatif au nom du Parlement : elle ne fera, en réalité, qu'étendre la compétence de cet agent.

En somme, ce qu'il importe de mettre en relief, c'est que la loi et le règlement ne sont que des procédés techniques de constatation de la règle de droit : ils précisent, seulement, dans une formule écrite, une norme juridique antérieure. La règle de droit conservera donc toujours son caractère intrinsèque :

c'est une règle de conduite s'imposant objectivement à des volontés humaines; il n'y a que ses caractères extrinsèques et formels qui pourront changer, suivant qu'elle sera formulée par une loi ou par un règlement.

Par là même se trouvent écartées les controverses qui se sont instituées sur la nature des décrets par le chef de l'Etat en matière coloniale. Le sénatus-consulte du 3 mai 1854 (art. 18) a autorisé le Président de la République à établir par décrets une réglementation sur toutes les matières dans la plupart des colonies. On ne peut voir dans cette disposition une délégation du pouvoir législatif : il n'y a qu'une extension de la compétence du chef de l'Etat; tous les décrets pris par lui en matière coloniale ont le caractère de décisions administratives. Cependant, si, faisant abstraction de la qualité de l'auteur de l'acte et de la procédure suivie, on envisage le contenu de la décision, on se trouve en présence d'une règle de droit impersonnelle et générale, dont la nature interne participe des caractères de la loi.

Par conséquent, il n'y a aucune différence, au point de vue matériel, entre la loi et le règlement : c'est seulement la qualité de l'auteur de l'acte qui confère à celui-ci son caractère législatif ou administratif. Ce principe permet de déterminer le caractère des règlements d'administration publique : ce sont

des décisions administratives. Comme le fait remarquer M. Berthélemy (1), il y a « seulement une différence de formes » entre le règlement d'administration publique et le règlement ordinaire. Si le Conseil d'Etat continue à qualifier le règlement d'administration publique de décision prise « en vertu d'une délégation législative (2) », il lui reconnaît, en fait, tous les caractères de la décision administrative, puisqu'il admet à leur endroit la recevabilité du recours pour excès de pouvoir (3).

La loi du 10 février 1918 a donné au chef de l'Etat des pouvoirs très étendus en matière de ravitaillement national; celle du 22 mars 1924 l'a investi, pour une période assez réduite, du pouvoir de modifier par décrets les lois en vigueur, en vue de réaliser rapidement des économies. Mais, dans tous ces cas, il n'y a aucune délégation du pouvoir législatif; il y a simple extension de la compétence du chef de l'Etat. Les décisions, contenant les mesures exceptionnelles prévues par ces lois, sont prises par le Président de la République, agissant en qualité d'autorité administrative; elles peuvent être atta-

1. Berthélemy, *Revue politique et parlementaire*, t. XV, p. 9, 15, 322.

2. Conseil d'Etat, 7 déc. 1907 (*Compagnie des chemins de fer*). S. 1908.3.1.

3. V. Conseil d'Etat, 7 juillet 1911 (*Omer Decugis*). S. 1914.3.36; 24 nov. 1911 (*Seurin et Lenoir*). S. 1914.3.78.

quées par la voie du recours pour excès de pouvoir (1).

§ 3. — *Des décisions individuelles*

I. *Nature juridique des décisions individuelles.* — Les décisions administratives sont individuelles lorsqu'elles ne s'appliquent qu'à un individu ou à un certain nombre d'individus déterminés.

La distinction des décisions administratives en décisions générales et décisions individuelles, avons-nous dit, est fondée exclusivement sur la nature propre, sur le contenu de la décision. Or, de ce point de vue matériel, il est impossible, comme nous l'avons montré, d'établir une distinction entre le règlement et la loi générale.

De même, il est impossible de relever une différence « matérielle » entre la décision individuelle et la loi particulière. C'est ce que M. Laferrière exprimait en disant que le Parlement possède « en dehors de ses attributions législatives... une autorité qui consiste à faire des actes d'administration sous forme de lois (2) ». Ces actes d'administration se caractérisent donc seulement par leur forme : mais la forme des actes ne modifie en rien leur nature in-

1. V. Rolland, *le Projet du 17 janvier 1924*... (art. précité).

2. Laferrière, *Traité de la juridiction administrative*, 2^e éd., t. II, p. 3 et s.

terne. « De même que des actes législatifs peuvent être faits en forme de décrets, de même des actes administratifs peuvent être faits en forme de lois (1). »

Ainsi, une loi accordant une amnistie individuelle présente la même nature qu'une décision administrative individuelle; elle vise la situation d'un individu déterminé, elle contient une disposition personnelle. Il en est de même pour la loi de budget, qui prévoit et autorise les recettes et les dépenses de l'Etat pour une année déterminée; au point de vue matériel, c'est une décision individuelle, ou, selon l'expression de M. Laferrière, c'est un « acte d'administration en forme de loi ». Et cette solution doit être étendue à toute loi créant une situation juridique individuelle, comme, par exemple, la loi conférant à un individu une pension nationale ou approuvant une convention financière avec une compagnie de chemins de fer (2).

La décision administrative individuelle se caractérise par son caractère personnel et spécial.

La décision est *personnelle*, en ce sens qu'elle ne s'applique pas indistinctement à tous les membres d'une catégorie sociale : elle ne s'applique qu'à une ou plusieurs personnes individualisées. Une décision qui, par une série de dispositions, concerne tous les

1. Laferrière, *op. loc.*, p. 17.

2. V. Jèze, *Cours de droit public*, 1921 et 1922, p. 43.

membres d'un groupe ou d'une catégorie, mais les concerne individuellement, est une décision individuelle.

L'individualisation ne résulte pas toujours du fait que la personne est nommément désignée dans la décision : elle peut résulter des circonstances. Ainsi une décision qui atteint le propriétaire d'une chose est une décision individuelle : il suffit qu'il n'y ait aucun doute sur l'individu touché par la décision administrative.

La décision est *spéciale*, c'est-à-dire qu'elle vise un cas concret. Elle est adaptée immédiatement, par définition, au cas particulier visé par elle, sans qu'il soit nécessaire qu'une décision ultérieure intervienne, à défaut d'obéissance spontanée; la force exécutoire de la décision se manifestera d'emblée.

II. *Domaine d'action des décisions individuelles.* — Les décisions individuelles peuvent être subdivisées en deux catégories : les décisions créant une situation juridique individuelle, et les décisions conditionnant l'application à un individu d'un statut ou état légal.

« *L'acte créateur de situation juridique individuelle* est la manifestation de volonté qui a pour effet de *donner naissance* à un pouvoir juridique *individuel*. » Telle est la définition donnée par M. Jèze (1). Les décisions administratives individuelles, qui forment

1. Jèze, *Cours de droit public*, 1921 et 1922, p. 38.

ce premier groupe, ont pour but et pour résultat de placer un individu dans une situation juridique subjective : l'étendue de cette situation, les personnes qui en sont l'objet, les pouvoirs et les devoirs qui en sont le résultat, sont entièrement déterminés par la décision administrative. C'est en ce sens, seulement, que la décision *crée* une situation subjective.

Mais il importe de ne pas se méprendre sur la portée de ce terme : une volonté ne peut pas s'imposer par elle-même à une autre volonté, quel que soit le caractère de la personne qui la manifeste, agent public ou simple particulier. Un acte juridique, qui est toujours un acte de volonté, ne produit des effets de droit que parce qu'une voie de droit est ouverte par le droit objectif pour sanctionner la situation nouvelle. C'est donc, au fond, *le droit objectif qui crée la situation juridique subjective* ; mais c'est l'acte juridique qui en *détermine la portée et l'étendue*.

C'est pourquoi M. Duguit (1) refuse tout effet créateur aux décisions individuelles : « Sans doute, l'étendue, la mesure et même le mode de la situation juridique sont déterminés par le déclarant. Mais, on a fait observer précédemment... qu'il n'y a pas là, à proprement parler, un acte de volonté, mais un acte d'intelligence, une conception et non une volition, que la détermination consciente et réfléchie

1. Duguit, *Traité* (2^e éd.), t. 1, p. 245.

de l'étendue d'une situation de droit ne constitue en aucune façon la création d'un élément quelconque de cette situation. » M. Duguit, pour bien marquer cette idée, propose donc d'appeler ces décisions des *actes subjectifs*.

A côté de ce premier groupe de décisions administratives individuelles, se placent toutes les décisions qui conditionnent l'application à un individu d'une situation juridique générale. « L'acte-condition..., écrit M. Jèze (1), est une manifestation de volonté qui a pour objet juridique de placer un individu dans une situation *juridique impersonnelle*, ou de rendre régulier l'exercice d'un pouvoir *légal*. » Lorsqu'une loi ou un règlement formule une règle de droit impersonnelle et générale, il arrive très souvent que cette règle ne s'applique qu'aux individus désignés par une décision administrative individuelle; la décision administrative est la condition d'application à un individu d'un état légal ou *status*.

Dans ce cas, la décision a pour effet d'investir un individu déterminé d'une situation juridique objective, impersonnelle et générale : tous les individus remplissant les conditions prévues par la règle de droit se verront placer dans la même situation. Néanmoins, la décision administrative, qui est la condition d'application de cette situation objective, présente un caractère individuel : car elle ne con-

1. Jèze, *loc. cit.*, p. 44.

cerne qu'un individu ou un certain nombre d'individus déterminés.

L'exemple le plus caractéristique d'acte-condition est la nomination d'un fonctionnaire; les deux éléments de l'acte-condition peuvent être aisément distingués. La situation juridique impersonnelle et générale, c'est la situation de fonctionnaire : les pouvoirs qui sont attachés à la fonction sont déterminés par une loi ou un règlement général; ces pouvoirs seront les mêmes, quel que soit le fonctionnaire nommé, et constitueront un *status*, entièrement déterminé par le droit objectif. Mais l'élément subjectif de l'acte consiste dans la nomination d'un individu déterminé : désormais, les pouvoirs généraux attachés à la fonction ne pourront être exercés que par le fonctionnaire individuellement désigné.

CHAPITRE III

DE LA NOTION D'INTERPRÉTATION (1)

SECTION I

POSITION DU PROBLÈME DE L'INTERPRÉTATION

§ 1. — *Les diverses méthodes d'interprétation*

Les tribunaux ont pour mission de constater le droit à l'occasion de chaque espèce qui leur est soumise; leur décision a force de vérité légale. Pour remplir leur mission, les tribunaux utilisent divers éléments d'expression du droit : la loi, les décisions administratives, la coutume, l'usage, la doctrine. Quel est le rôle de ces divers procédés d'expression du droit dans la solution des espèces ? Tel est, dans sa

1. Bibliographie : Génv, *Méthode d'interprétation et sources en droit privé positif* (2^e éd.), t. I et II. Capitant, *Introduction à l'étude du droit civil* (4^e éd.), Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, t. I (1920), Van der Eyck en, *Méthode positive de l'interprétation juridique* (1907). Delisle, *Traité de l'interprétation des lois* (1852). Saleilles, *De la déclaration de volonté* (1907). R. von Ihering, *L'Esprit du droit romain dans les diverses phases de son développement*, trad. O. de Meulenaere, t. III (1877). Duguit, *Traité de droit constitutionnel* (2^e éd.), t. I II et III.

généralité, le vaste problème de l'interprétation juridique.

Interpréter, *lato sensu*, c'est donc découvrir la solution d'espèces données à l'aide des modes de constatation du droit. Ceux-ci présentent, en leur forme, des caractères différents qui tiennent à leur origine : ils émanent tantôt du législateur, tantôt d'un administrateur, tantôt des particuliers. Mais, au fond, ils ont toujours une nature identique : ils constatent le droit. Dès lors, quelle que soit l'origine de ces modes d'expression du droit, la méthode d'interprétation devra toujours être la même.

Pour poser le problème dans toute son ampleur, avant d'examiner à un point de vue critique les solutions de la jurisprudence française, nous nous proposons d'étudier principalement l'interprétation de la loi. Les conclusions auxquelles nous aboutirons s'appliqueront, tout naturellement, aux décisions administratives générales, qui participent des caractères de la loi par leur caractère interne ; mais elles s'appliqueront, également, aux décisions administratives individuelles, qui interviennent en application de la loi ou du règlement. La *méthode* d'interprétation juridique est une dans son essence : ce sont les règles d'interprétation qui varient suivant les espèces.

Les méthodes d'interprétation juridique qu'on a proposées sont nombreuses ; on peut, cependant, les ramener à trois.

Dans un premier système, on suppose que la loi écrite suffit à donner la solution de tous les problèmes juridiques. L'interprète, qui doit appliquer le droit, doit s'efforcer de découvrir la pensée du législateur, en scrutant et en rapprochant les textes de loi, par une exégèse rigoureuse et, autant que possible, impersonnelle.

Ce système, inspiré par la crainte de l'arbitraire, établit des limites précises à l'interprétation juridique; il écarte les erreurs personnelles de l'interprète, dans l'appréciation d'un cas particulier, en rattachant la solution de chaque espèce aux règles générales formulées par la loi.

Mais ce système suppose la plénitude de la législation. Il est contredit par les faits : la complexité croissante des rapports sociaux ne permet pas au législateur, pour si averti qu'il soit, de prévoir toutes les difficultés susceptibles d'être soulevées dans l'avenir. Bien souvent, sinon toujours, ce sont des faits nouveaux, laissés en dehors de la législation, qui suscitent l'établissement d'une nouvelle règle de droit : aussi bien, ces faits ne peuvent-ils pas être rattachés à une loi, puisque ce sont eux qui font naître la loi.

Dans un second système d'interprétation, la loi écrite devient, pour l'interprète, une formule sans autorité, un simple cadre dans lequel il insèrera une solution conforme aux besoins de l'espèce. La

pensée du législateur devient indifférente, l'étude approfondie de chaque difficulté suffit à dicter au juge la décision qui convient.

Il est ainsi possible de réaliser l'adaptation parfaite de la solution aux nécessités sociales. La souplesse d'une telle méthode qui, écartant délibérément la volonté, exprimée ou non, du législateur, pour chercher la solution de chaque espèce dans l'étude des seules réalités sociales, permet d'aboutir à des sentences justes et équitables.

Mais la liberté laissée à l'interprète, constituant l'avantage de cette méthode, en constitue aussi la condamnation. Elle engendre l'incertitude et l'arbitraire; elle n'offre aucune garantie contre les erreurs. D'autre part, ce système d'interprétation ne tient aucun compte de la législation qui constitue, cependant, un fait social important : on ne saurait négliger, sous peine d'aboutir à des excès, les directives, les règles de conduite formulées par la législation positive.

Enfin, un troisième système combine les deux précédentes méthodes d'interprétation. Respectueux de la volonté du législateur, il s'incline toujours devant sa manifestation. Mais, lorsque cette volonté n'est pas formellement exprimée, l'interprète recouvre toute liberté pour donner, par une libre recherche des nécessités sociales, une solution aux cas non prévus par la loi.

Ainsi se trouvent écartés, en partie, les reproches adressés aux deux précédents systèmes. Mais la méthode d'interprétation se trouve scindée en deux branches distinctes et absolument indépendantes. Plus exactement, ce système éclectique aboutit à deux méthodes d'interprétation: l'interprétation proprement dite de la loi et la libre recherche scientifique. Or, le droit est un par essence; les divisions qu'on établit en son sein ne peuvent avoir qu'un caractère factice et artificiel. L'unité du droit doit avoir pour corollaire l'unité de méthode d'interprétation: le système éclectique brise cette unité. En outre, dans chacune des branches de cette méthode, il n'échappe pas aux critiques précédentes.

En somme, pour résoudre le problème de l'interprétation il faut remonter au fondement même du droit, car les deux questions sont en rapports étroits: la notion d'interprétation dérive de la notion même de droit.

§ 2. — *Le fondement du droit*

Pendant longtemps, on a considéré le droit comme issu de la volonté du législateur: c'est la conception rationaliste du droit, qui s'est développée au cours du ^{xvii}^e et du ^{xviii}^e siècle. Elle voit dans l'ordre juridique le fruit de la pensée humaine (1).

1. V. H. Capitant, *Introduction à l'étude du droit civil*, 4^e éd., p. 29 et s.

Cette conception ne tenait aucun compte du milieu économique et social dans lequel le droit est appelé à se développer. L'interprétation juridique en subissait l'influence : le rôle de l'interprète se trouvait réduit à la recherche de la volonté du législateur, par des raisonnements logiques et rigoureux, dans lesquels la personnalité de l'interprète devait disparaître.

A l'école rationaliste, s'est opposée, au cours du xix^e siècle, l'école historique allemande. Le droit n'est pas une création purement rationnelle du législateur : il est le produit naturel, nécessaire, et, pour ainsi dire, fatal du milieu social et économique ; il naît des rapports des hommes entre eux et répond aux besoins, aux aspirations, aux désirs de la collectivité. Le droit s'élabore donc spontanément, le législateur se borne à le constater. Dès lors, dans l'interprétation juridique, l'étude de la loi devient inutile : il convient de se référer aux seules réalités sociales pour trouver la solution juridique de chaque espèce donnée. La loi devient ainsi un élément secondaire de recherche, dont les prescriptions ne s'imposent pas davantage que celles de la coutume ou de la doctrine.

A son point de départ, l'école historique est exacte. Il est vrai que les réalités économiques et sociales constituent, pour ainsi dire, l'atmosphère vitale du droit ; le droit évolue et se transforme constamment

sous l'impulsion des faits; en ce sens il est bien un produit de l'histoire.

La règle de droit n'est pas une création arbitraire du législateur. Elle se dégage des rapports sociaux; elle puise sa force obligatoire dans les sentiments de justice et d'utilité formant le fonds d'idées communes qui se retrouvent dans les consciences individuelles; son autorité lui vient de la conviction qui existe, chez la grande majorité des hommes, que les prescriptions par elle édictées sont nécessaires au maintien de l'ordre social.

Au contraire, la loi et le règlement n'ont, initialement, aucune autorité propre : ce sont de simples procédés techniques de constatation de la règle de droit; ils n'ont de force obligatoire que dans la mesure où ils sont conformes à cette règle de droit.

Mais — et c'est ce que l'école historique n'a pas su voir, — s'il est vrai que la loi trouve sa force obligatoire dans le droit objectif préexistant, il est vrai, aussi, qu'à son tour la loi réagit sur le droit et contribue souvent à le préciser, voire même à le révéler et le faire apparaître. Cette action et cette réaction réciproques du droit sur la loi sont difficiles à dégager; elle sont, cependant, capitales. Pour en déterminer la portée, il importe de reprendre la distinction entre les lois normatives et les lois constructives (1).

Lorsqu'il s'agit d'établir une loi normative, ini-

1. V. *supra*, ch. II, sect. II, § 2, II.

nale, le législateur ne peut que constater le droit, tel qu'il derive de la nature des choses; il fait œuvre impersonnelle. Au contraire, lorsqu'il s'agit de faire respecter et de mettre en application cette règle de droit normative par une loi constructive et technique, le législateur peut, dans une certaine mesure, faire œuvre de volonté.

Assurement, le législateur devra se laisser guider par les besoins sociaux. *De lui, au moins, devra* toujours être conforme à l'intérêt général. Mais pour atteindre ce but, pour satisfaire ces besoins sociaux, une part assez large de liberté lui est réservée; entre plusieurs procédés techniques également possibles, il peut exercer son libre choix. *Les prescriptions qu'il* édicte s'imposeront, d'abord et avant tout, en vertu de leur conformité au droit objectif. Mais, dans la mesure où les nécessités sociales laissent une certaine liberté au législateur, ces prescriptions s'imposeront en raison de la qualité de leur auteur.

Nous ne voulons pas entendre par là que la qualité de législateur donne aux lois un pouvoir propre, de nature métaphysique, qui leur permettrait de s'imposer par elles-mêmes aux individus — nous avons déjà eu l'occasion, dans les pages précédentes, de nous élever contre cette théorie. L'acte de volonté émanant du législateur ou de l'administrateur a la même nature que l'acte de volonté émanant de l'un ou de l'autre individu.

Mais, étant donné la puissance législative, étant

donné les détails qui ont précédé la vote de la loi, dans lequel les conditions de recrutement et le vote même ont été soumis à une discussion approfondie, il est évident que les décisions prises par le législateur et par l'administration dans l'intérêt général sont conformes aux intérêts particuliers. C'est pourquoi, dans la mesure où les idées elles-mêmes s'y prêtent, la question de l'union de l'acte, c'est-à-dire le point de vue formel, exerce une influence sur la force obligatoire de la décision.

A la lumière de ces principes fondamentaux, il est possible de voir comment la loi est interprétée par la jurisprudence.

CHAPITRE II

1. INTERPRÉTATION JURIDIQUE

§ 1. — *Interprétation de la loi en matière administrative*

La loi est la source principale de l'administration. Elle est donc la base de tout acte administratif. C'est pourquoi, dans l'interprétation juridique, il est essentiel de se référer à la loi.

L'interprétation de la loi peut être faite de deux manières : soit en se basant sur le texte même de la loi, soit en se basant sur l'intention du législateur. La première méthode est la plus simple, mais elle est souvent insuffisante. La seconde méthode est plus complexe, mais elle est plus précise.

de vue objectif, la règle de droit qui doit être appliquée en l'espèce. Il serait donc dangereux d'attribuer pleins pouvoirs au juge pour apprécier, à l'occasion de chaque cas qui lui est soumis, la norme juridique qui s'applique. Il faut une limite aux pouvoirs du juge, sinon l'arbitraire régnera en maître; cette limite sera constituée, dans une certaine mesure, par la loi.

D'autre part, le développement des activités individuelles exige, dans les rapports juridiques des individus entre eux, une certaine fixité, une précision qui se concilie mal avec le caractère essentiellement mobile et variable des sentiments communs de justice et d'utilité sociale. La loi a pour but de fixer, dans une formule claire et précise, le droit objectif qui préexiste d'une façon souvent confuse et parfois à l'état latent seulement dans les consciences individuelles.

Enfin, le droit objectif, s'il désigne au législateur et à l'administrateur le but qu'il importe d'atteindre, laisse néanmoins à ceux-ci une certaine liberté dans le choix des procédés techniques de réalisation. L'acte de volonté du législateur ou de l'administrateur s'imposera à l'interprète dans la mesure où les nécessités sociales le permettront.

Pour ces diverses raisons, il faut établir une règle pratique d'interprétation : *la loi doit être présumée conforme au droit objectif*. Dès lors, pour connaître

les droits et les devoirs de chacun, il suffira, en principe, de se référer à la législation positive.

En fait, d'ailleurs, cette règle sera presque toujours exacte. Ainsi que nous l'avons montré plus haut, les conditions d'élaboration des lois ou décisions administratives donnent des garanties suffisantes pour que leur conformité au droit objectif soit réalisée dans la majorité des cas. En outre, en ce qui concerne les décisions administratives, le recours pour excès de pouvoir peut aboutir à l'annulation des décisions violant la loi ou le règlement; si le recours n'a pas été formé ou s'il a été rejeté par le Conseil d'Etat, il est très vraisemblable de supposer que la décision est légale et légitime.

Cette règle pratique d'interprétation établit une présomption fondée sur l'expérience et correspondant en général à la réalité des faits. Néanmoins, plusieurs situations peuvent se présenter : la loi ou la décision administrative se trouve en contradiction avec le droit objectif; elle est muette sur la question qui est posée à l'interprète; ou bien, elle est formulée dans des termes obscurs. Quel sera, dans ces différents cas, le rôle de l'interprète ?

§ 2. — *Opposition de la loi ou de la décision administrative et du droit objectif*

La loi, la décision administrative, disons-nous, doit être présumée conforme au droit objectif. Mais il

peut arriver qu'elle se trouve en opposition avec le droit objectif, soit par suite d'une erreur du législateur ou de l'administrateur, soit, plus souvent, par suite de l'évolution du milieu social. Doit-on considérer que la présomption est absolue, ou *juris et de jure*, c'est-à-dire irréfragable ? ou bien peut-on considérer qu'elle n'est que relative, ou *juris tantum*, et qu'il est possible de la faire tomber en montrant qu'elle ne correspond pas à la réalité des choses ?

Considérer cette présomption comme absolue, c'est établir une règle trop rigide, qui ne tient aucun compte de l'évolution constante des réalités sociales. La loi, la décision administrative visent une situation ou une série de situations concrètes ; mais elles vont au delà, et poursuivent toujours un but social déterminé. Il peut arriver que la situation de fait visée par le législateur, par l'administrateur, ne corresponde pas ou ne corresponde plus au but social qu'il poursuivait. Dans ce cas, par delà la situation de fait, l'interprète doit rechercher le but social ; il ne peut, en effet, sacrifier le droit objectif à la formule légale ou administrative, et sous prétexte d'obéir à la volonté de son auteur, il ne peut appliquer aveuglément la solution qu'impliquent les termes de cette formule.

Mais il faudra une contradiction manifeste, évidente et certaine, entre le droit objectif et la formule

légale ou administrative. Le doute doit être interprété en faveur de la formule; et, dans ce cas, la règle d'interprétation reprend toute sa force.

Lors donc que la volonté législative ou administrative se trouvera manifestement en opposition avec le droit objectif, l'intérêt public, les nécessités sociales exigeront que l'interprète écarte la loi ou la décision pour appliquer le droit positif. Appliquer une loi ou une décision qui heurterait les convictions intimes et profondes de la majorité des hommes, serait risquer de susciter des désordres et des troubles graves. En effet, la loi et la décision administrative sont des actes de volonté émanant de quelques individus, élus par la Nation ou nommés par le Gouvernement. Mais le droit objectif est révélé par l'assentiment unanime ou presque unanime des individus composant la Nation; le droit objectif est donc plus fort que la loi formelle, et, en cas de conflit, c'est lui qui l'emportera nécessairement.

Ces cas de conflit pourront se présenter sous différentes formes. Ils pourront naître à l'occasion d'une loi formant la base de l'organisation sociale actuelle, telle que la loi déterminant la forme du gouvernement ou les rapports des pouvoirs publics entre eux. Si cette loi n'est pas modifiée dans le même sens que l'opinion publique, son application entraînera peut-être une révolution. Quel gouvernement moderne ne doit son origine à une révolution? Cependant son

illégalité originelle n'entache pas sa légitimité (1).

Un conflit entre la loi formelle et le droit objectif pourra naître également à l'occasion d'une contradiction entre la formule employée par le législateur et le but que celui-ci poursuivait. La loi, en effet, est une œuvre humaine et, par suite, imparfaite; elle n'est que la manifestation de la volonté des membres du Parlement. Les mots ne sont que des signes, destinés à révéler un acte de volonté: un signe ne saurait être confondu avec la réalité qu'il recouvre. On ne peut donc donner aux mots qui composent la loi une valeur absolue et immuable, comme au Verbe divin.

Dès lors, si l'on constate que la stricte application de la formule légale ne répond pas au but social que le législateur poursuivait, il faut écarter la formule et se référer aux nécessités objectives qui s'imposent.

Prenons un exemple caractéristique: la loi du 17 juillet 1900 décide que le silence gardé pendant plus de quatre mois par l'administration, sur une réclamation dont elle est saisie, implique une décision de rejet, autorisant l'intéressé à se pourvoir devant le Conseil d'Etat. Mais, pour faire courir ce délai de quatre mois, à l'expiration duquel un pourvoi peut être formé, la loi de 1900 exige, *à peine de*,

1. V. Vander Eychen, *Méthode positive de l'interprétation juridique*, p. 227 et s.

déchéance, la production d'un récépissé de la réclamation, délivré par l'administration. Il résulte de là que l'administration pourrait empêcher le délai de courir en s'abstenant de délivrer le récépissé de la réclamation dont elle est saisie.

Il y a là, dans cette formule légale, une erreur du législateur. Selon les termes de l'arrêt du Conseil d'Etat du 26 mars 1920 (1), « la loi du 17 juillet 1900 a en vue de faciliter aux justiciables l'exercice des recours contentieux devant le Conseil d'Etat pour la défense de leurs droits, en empêchant que les administrations puissent, par leur silence sur les réclamations dont elles sont saisies, mettre les réclamants dans l'impossibilité d'introduire une action en justice ». Tel est, nettement dégagé, le but social de la loi.

Or, une application stricte des termes de la loi ne permettrait pas d'atteindre ce but : « la difficulté à laquelle ladite loi a entendu remédier subsisterait tout entière, si lesdites administrations pouvaient, en ne délivrant pas de récépissé, empêcher de courir le délai de quatre mois à l'expiration duquel le pourvoi peut être formé. »

Et voici la conclusion que le Conseil d'Etat en tire : « il suit de là que la disposition qui oblige le réclamant à fournir, à défaut d'une production de la décision attaquée, le récépissé de sa demande, doit

1. Cons. Etat, 26 mars 1920. Dumond, S. 1922. I. 1.

être entendue comme n'ayant d'autre but que d'exiger une preuve certaine que la réclamation a été remise à une date déterminée à l'autorité compétente. »

Ainsi s'explique que le Conseil d'Etat admette, à défaut du récépissé délivré par l'administration, le récépissé de la poste, constatant l'envoi d'une lettre recommandée (1).

M. Hauriou, commentant l'arrêt du 26 mars 1920, déclare que le Conseil d'Etat a interprété « la lettre de la loi par l'esprit de la loi ». Il ne faudrait pas se laisser induire en erreur par cette brève explication. En réalité, le Conseil d'Etat n'a pas recherché l'intention du législateur, l'esprit de la loi : il a dégagé les nécessités sociales qui s'imposaient à lui ; ces nécessités correspondaient, fort probablement, au but social poursuivi par le législateur. Mais la formule légale s'opposait à la réalisation de ce but : le Conseil d'Etat a délibérément écarté la formule légale, et donné la solution la plus conforme aux nécessités sociales : il est resté dans son rôle d'interprète.

Par conséquent, en cas de conflit certain entre la loi ou la décision administrative et le droit objectif, l'interprète doit appliquer le droit objectif. Mais, heureusement, ces cas de conflits sont assez rares.

1: Cons. d'Etat, 10 nov. 1905, *Carrère et autres*. S. et P. 1907.3.111.

Le plus souvent, la loi et la décision sont conformes au droit. Par contre, il arrivera assez fréquemment que la loi ou la décision administrative soit muette sur la question que l'interprète doit résoudre. Que devra-t-on faire dans ce cas ?

§ 3. — *Silence de la loi et de la décision administrative*

Lorsque la loi et la décision administrative n'ont pas statué, l'interprète devra rechercher, par un travail personnel et libre, en dehors de tout mode de constatation du droit, quelle est la norme juridique qui doit être appliquée. Pour cela, il se laissera guider par le principe de l'utilité sociale.

Mais, dans cette recherche, l'interprète aura garde de se placer à un point de vue individuel et subjectif : les sentiments de justice et d'utilité sociale ne doivent pas constituer, à ses yeux, une sorte de Droit naturel et idéal, révélé intuitivement par la conscience morale et la raison, présentant un caractère immuable et universel. Il n'existe pas de loi vraie en soi, d'une façon absolue, ce que Cicéron (1) appelle « vera lex, recta ratio, naturæ congruens, diffusa in omnes, constans, sempiterna. » Les sentiments de justice et d'utilité sociale, quant à leur objet, sont essentiellement mobiles et changeants, dans l'es-

1. Cicéron, *De re publica*, III, 17.

pace et dans le temps : c'est d'un point de vue purement objectif qu'il faut les considérer, en les considérant comme des faits. Par conséquent, l'interprète devra scruter les besoins économiques de la société, ses conceptions philosophiques et sociales, l'histoire de ses institutions politiques. Il considérera ces éléments de recherche comme des réalités objectives et contingentes, desquelles il devra dégager une règle de droit.

Après s'être livré à ce travail de libre recherche, dans l'état d'esprit d'un savant qui s'efforce de découvrir dans la succession des phénomènes physiques une loi de la nature, l'interprète aura obtenu une solution du problème de droit qui se posait devant lui. Mais son œuvre n'est pas achevée : une hypothèse a été forgée, il reste à la vérifier. Pour cela, l'interprète va faire la confrontation du résultat de ses recherches avec les modes formels de constatation du droit, c'est-à-dire avec la loi, la jurisprudence, la coutume et la doctrine; cette confrontation sera faite au moyen de tous les procédés de vérification, et notamment du procédé fécond de l'analogie.

Si l'hypothèse de l'interprète se trouve ainsi vérifiée, la solution qu'elle implique s'appliquera sans difficulté. Mais, si elle se trouve en contradiction avec l'un des modes d'expression du droit, l'interprète lui fera subir des modifications qui lui per-

mettront de s'adapter aux exigences sociales qui lui sont ainsi révélées. Il ne doit pas, cependant, attacher une valeur absolue aux modes formels de constatation du droit : il doit les considérer comme des procédés de vérification, qui lui permettront de confirmer son hypothèse ou de la modifier, mais à condition, seulement, d'en maintenir le principe initial et d'en conserver, en quelque sorte, la direction d'origine.

§ 4. — *Obscurités des termes de la loi ou de la décision administrative*

Il peut se faire, également, que l'interprète se trouve en présence d'un texte de loi ou de décision administrative qui a prévu la question à résoudre, mais dont les termes obscurs sont susceptibles de diverses interprétations. Quel sera, dans ce cas, le rôle de l'interprète ?

Il importe de bien poser la question : dans l'hypothèse que nous devons envisager, il n'y a pas conflit entre le droit objectif et la loi ou la décision administrative. Par conséquent, théoriquement, c'est la loi que l'interprète doit appliquer.

La loi, la décision administrative (1) sont des déclarations de volonté émanant d'individus qui appartiennent au Parlement ou à l'Administration.

1. V. *supra*, ch. I, section I.

Elles sont le résultat d'un travail conscient et réfléchi de l'homme. On ne saurait donc isoler la déclaration de volonté et la séparer de l'acte volontaire qui lui a donné naissance. On ne saurait y voir une entité indépendante, ou selon l'expression de MM. Hauriou et de Bezin (1), un « acte », ayant une vie propre, se détachant de son auteur et se développant comme un être vivant, sous l'influence du milieu social.

Le législateur et l'administrateur ont un rôle à jouer, nous l'avons vu, dans le développement du droit : ils précisent souvent une norme juridique existant d'une façon confuse dans l'opinion publique; ils font même apparaître, parfois, une règle de droit latente dans les consciences individuelles. Ils poursuivent toujours un but d'intérêt général; mais, pour atteindre ce but, ils peuvent librement choisir le procédé technique qui leur semble le plus approprié. Par conséquent, du moment qu'ils disposent d'une certaine liberté pour mettre en œuvre la norme juridique, il est indispensable que leur volonté soit respectée. Cette volonté, conforme, par hypothèse, à la norme juridique initiale, s'imposera en raison de l'organe de qui elle émane.

Dès lors, pour interpréter les termes obscurs ou ambigus d'une loi ou d'une décision administrative, il faudra dégager la volonté de son auteur.

1. Hauriou et de Bezin, *De la déclaration de volonté en droit admin. Revue trimestrielle de droit civil*, 1903, p. 542.

Mais, l'acte de volonté est un acte complexe, dans lequel on distingue plusieurs états : la conception d'un ou de plusieurs actes, la délibération, la décision, l'exécution (1). La meilleure méthode d'interprétation, proprement dite, d'un texte, consisterait dans la reconstitution des images qui se sont présentées à l'esprit du législateur ou de l'administrateur au second moment de l'acte volontaire, c'est-à-dire à la délibération.

A ce moment, l'attention de l'agent s'est portée sur un objet et sur un but. L'objet de la volonté, c'est de produire un certain effet de droit. Le but, c'est le motif déterminant de la pensée, le « pourquoi » de l'acte, selon l'expression de M. Duguit.

Or, l'objet de la décision administrative, par hypothèse, ne ressort pas nettement de la formule employée par l'agent. C'est donc au but poursuivi qu'il faudrait, théoriquement, se référer, pour interpréter la pensée de l'agent. Mais, le but de l'acte volontaire est de nature purement psychologique; c'est une croyance interne, produit de la conscience individuelle. Il échappe donc, par sa nature, à la recherche de l'interprète; celui-ci ne peut pénétrer dans la conscience de l'agent et en dégager une série d'images essentiellement subjectives.

Cependant, l'interprète doit respecter la volonté de l'administrateur. Il y réussira, en dégageant le

1. V. Duguit, *Traité de droit const.*, t. I (22^e éd.), p. 211 et s.

but social de la loi, par une recherche libre, en usant de tous les procédés d'investigation qui sont à sa disposition, les travaux préparatoires, l'analogie, l'histoire, les nécessités sociales et économiques, sans être lié par aucun de ces procédés. Il dégagera ainsi un but social, *de nature objective*, qui lui permettra d'appliquer la formule administrative ou légale au mieux des intérêts du commerce juridique.

En ce faisant, l'interprète respectera la volonté de l'administrateur. Lorsqu'il s'agit d'une décision générale, comme lorsqu'il s'agit d'une loi, l'agent public, en l'édicte, s'est proposé d'établir une règle pour l'avenir; il poursuivait un but et croyait l'atteindre en formulant la décision qu'il s'agit d'interpréter; mais il se peut qu'il n'ait pas clairement déterminé toute la portée de sa décision.

L'agent n'ignorait pas que le milieu social est appelé à évoluer et à se transformer; le droit, qui n'en est que le reflet, est donc appelé à subir la même évolution. Comme le dit M. Saleilles (1), « la première de toutes les lois sociales est la loi d'évolution progressive, laquelle est de l'essence de toute collectivité ». L'agent public ne peut ignorer cette loi, qui est une loi naturelle : il ne saurait en suspendre les effets par une décision administrative.

1. R. Saleilles, *le Code civil et la méthode historique*, dans *le Code civil, livre du centenaire*, p. 108.

Son rôle, au contraire, est d'en assurer le libre jeu, au mieux de l'intérêt général. Si, donc, l'interprète adapte la formule administrative aux réalités actuelles, en interprétant un texte obscur par les nécessités sociales qui se sont révélées objectivement à lui au moment de l'application du texte, la volonté de l'agent se trouvera respectée.

Le but ou motif déterminant de l'acte volontaire d'un agent est la *représentation subjective de nécessités sociales objectives*. Dès lors, le plus sûr moyen de reconstituer ce but ou motif déterminant, c'est de se référer aux nécessités sociales objectives qui se révèlent au moment de l'application de la loi; en somme, c'est dans le domaine du droit objectif, par une recherche des nécessités sociales, que l'on trouvera toujours la solution du problème de l'interprétation: de l'interprétation juridique, en général, et de l'interprétation proprement dite de la loi ou de la décision administrative.

« Comprendre un chef-d'œuvre, c'est, en somme, le créer en soi-même, à nouveau », écrit très finement Anatole France, dans le *Jardin d'Epicure*. Comprendre une décision administrative, c'est la créer en soi-même à nouveau, en partant des mêmes données sociales et en poursuivant le même but social que l'agent public.

Mais cette méthode d'interprétation doit-elle être étendue aux décisions administratives individuelles,

dont la nature interne diffère de celle des décisions générales ? Les décisions individuelles sont personnelles et spéciales ; elles visent un certain nombre d'individus déterminés ; elles fixent la portée et l'étendue d'une situation juridique subjective ou conditionnent l'application à un individu d'un état légal. Il semble donc que, pour respecter la volonté de l'administrateur, il convienne de dégager le but qu'il poursuivait au moment où il a pris sa décision.

Cette méthode se heurte à toutes les difficultés que nous avons signalées plus haut. Pour dégager le but ou motif déterminant qui a présidé à l'élaboration de la décision individuelle, il faudrait reconstituer toute la série d'images subjectives qui se sont déroulées dans la conscience de l'administrateur au moment de la délibération de l'acte volontaire. Cette tentative serait impossible et vaine.

D'une part, en effet, on ne peut remonter dans le passé pour faire une analyse psychologique des états de consciences d'un individu : philosophiquement, ces états de conscience sont impénétrables. On ne pourrait aboutir qu'à des présomptions fragiles et arbitraires.

D'autre part, les résultats de cette méthode pourraient ne plus correspondre aux conditions nouvelles du commerce juridique. La décision individuelle détermine une situation juridique subjective ou applique un état légal à des individus déterminés ; mais

elle est destinée, en général, à produire des effets dans un avenir plus ou moins lointain. Le milieu social pourra évoluer, par la suite, et pourtant le but social visé par l'administrateur restera le même. La volonté de l'administrateur sera respectée si, à l'occasion de l'interprétation de la décision individuelle, le juge prend en considération les faits et les réalités et s'il dégage le sens de la formule administrative d'après les besoins sociaux et les nécessités sociales objectives.

SECTION III

L'INTERPRÉTATION DES DÉCISIONS ADMINISTRATIVES ET LA SÉPARATION DES POUVOIRS OU DES AUTORITÉS

§ 1. — *Portée du principe de la séparation des pouvoirs en matière d'interprétation*

Nous avons dégagé, dans son ensemble, la notion d'interprétation juridique: nous avons déterminé l'étendue des pouvoirs du juge interprète et dégagé une méthode positive d'interprétation correspondant exactement à la notion positive du droit. Il nous reste à examiner, de ce point de vue, si les tribunaux judiciaires peuvent être déclarés compétents pour interpréter les décisions administratives générales ou individuelles.

Interpréter une décision administrative, c'est, en somme, la créer en soi-même, à nouveau; c'est donc administrer. Dès lors, le principe de la séparation des pouvoirs ne s'oppose-t-il pas à ce que les tribunaux judiciaires interprètent les décisions administratives ?

Nous avons exposé, au début de cette étude, la portée qu'il convient de donner à ce principe. En réalité il n'y a pas de pouvoirs distincts, il n'y a que des autorités distinctes, investies de charges sociales. Pour assurer la protection des intérêts individuels contre les abus possibles des autorités législatives, administratives ou judiciaires, on a limité la compétence de chaque agent public. Mais on ne peut voir là qu'une règle empirique et non dogmatique, une règle susceptible d'être assouplie ou modifiée selon les circonstances.

M. Gény a exprimé en termes excellents le caractère relatif de la règle de la séparation des pouvoirs: « cette division des fonctions législative [administrative] et judiciaire, si elle est parfaitement justifiée, en tant qu'expédient constitutionnel, destiné à limiter, les unes par les autres, les autorités distinctes dont elle assure l'équilibre, ne peut être érigée en dogme absolu, que l'on doive aveuglément et à tout prix, pousser jusqu'au bout de ses conséquences, sans se demander si la séparation, ainsi maintenue, ne

laisse pas une lacune impardonnable dans l'ensemble du système juridique (1). »

Interpréter une décision administrative, c'est administrer, nous dit-on. Soit: cette formule n'est pas pour nous effrayer. Si, empiriquement, on réussit à nous démontrer que l'intérêt général y trouvera son compte, nous n'hésiterons pas à faire participer, dans une certaine mesure, les tribunaux judiciaires à l'administration: leur compétence se trouvera légèrement étendue, la règle de la séparation des autorités administratives et judiciaires se trouvera modifiée à leur profit: mais aucun dogme juridique ne se trouvera par là même ébranlé.

D'ailleurs, n'est-il pas vrai qu'interpréter une loi, c'est aussi légiférer? L'interprète et le législateur ont l'un et l'autre pour rôle de découvrir et formuler le droit. Sans doute, l'un dit le droit dans un cas d'espèce, l'autre dit le droit pour l'avenir. Mais, leur mission reste toujours, au fond, la même: ils constatent le droit. Si bien, qu'à Rome, les fonctions de législateur et d'interprète se trouvaient souvent confondus entre les mêmes mains: l'édit du Préteur et les « réponses » des Prudents avaient un caractère législatif. Dans notre ancien droit, les Parlements s'étaient arrogé le pouvoir de rendre, à l'occasion des espèces qu'ils avaient à juger, des décisions géné-

1. Gény, *Méthode d'interprétation en droit privé positif*, 2^e éd., p. .

rales ou réglementaires, connues sous le nom d'« arrêts de règlement (1) ». Et si, de nos jours, l'article 5 du Code civil interdit aux juges de prononcer par voie de disposition générale et réglementaire, par contre l'article 4 leur ordonne de statuer même en cas de silence, ou d'obscurité de la loi. Cependant, personne ne songe à protester, contre cette compétence des juges, au nom du principe de la séparation des pouvoirs.

A quelles nécessités sociales — et, ici même, nous faisons application de la méthode d'interprétation que nous avons proposée plus haut — correspond la règle de la séparation des autorités administratives et judiciaires, posée par la loi des 16-24 août 1789? A la protection des intérêts individuels : si tous les pouvoirs se trouvaient réunis dans la même main, il n'y aurait plus de libertés individuelles. « Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir (2). »

Mais, par contre, si les pouvoirs des autorités administratives se trouvaient trop étroitement limités, la gestion des intérêts collectifs en souffrirait. Pour accepter la responsabilité de l'administration, les gouvernants, les agents publics ont besoin d'une cer-

1. V. Vander Eychen, *Méthode positive*, p. 88; Henrion de Pansey, *De l'autorité judiciaire*, introd., ch. VIII.

2. Montesquieu, *Esprit des Lois*, livre XI, ch. IV.

taîne liberté et d'une certaine indépendance : la stricte application des règles du droit civil entraverait, souvent, le fonctionnement régulier des services publics. C'est pourquoi le contentieux des actes administratifs a été confié à la juridiction administrative.

La nécessité d'équilibrer la protection des intérêts particuliers et la protection des intérêts de l'administration a donc déterminé la création d'une juridiction administrative; cette même nécessité déterminera la répartition des compétences entre les tribunaux judiciaires et les tribunaux administratifs.

§ 2. — *Des règles de compétence, en ce qui concerne l'interprétation des décisions administratives.*

Du précédent point de vue, lorsqu'une difficulté d'interprétation est soulevée à l'occasion de l'application d'une décision administrative par un tribunal judiciaire, convient-il de laisser le tribunal compétent pour connaître de cette difficulté, ou convient-il, au contraire, de renvoyer obligatoirement les parties devant la juridiction administrative, pour qu'il soit statué sur la question préjudicielle de l'interprétation ?

Sous la Révolution, la question, ainsi posée, eût appelé une réponse négative : l'esprit réactionnaire des corps judiciaires inspirait alors une vive dé-

fiance. Cette considération, d'ordre politique, ne peut plus être invoquée aujourd'hui: l'organisation des tribunaux judiciaires a fait ses preuves depuis plus d'un siècle; elle offre toutes garanties d'indépendance et d'impartialité.

Mais d'autres considérations militent encore de nos jours en faveur du maintien d'un contentieux administratif confié à la juridiction administrative. Un grand nombre d'affaires exige des connaissances spéciales, un sens particulier de l'administration; or, comme le dit très justement M. Hauriou (1), « le juge ordinaire n'est pas nécessairement un juge universel; il est simplement un homme qui connaît bien les conditions du commerce juridique de la vie ordinaire; mais, sorti de là, il peut se trouver dangereusement incompétent ». Au contraire, le tribunal administratif, en raison de sa composition et de sa spécialisation, aura une connaissance spéciale des pratiques de l'administration et du commerce juridique qu'elle entretient avec ses administrés; il sera donc plus apte qu'un tribunal judiciaire à juger le contentieux administratif. Ces mêmes considérations doivent gouverner la répartition des compétences en matière d'interprétation des décisions administratives.

1. Hauriou, *Précis de droit adm.* (10^e éd.), p. 871, note 1. — Cf. Jacquelin, *Principes dom. du contentieux adm.*, p. 109; Arthur, *De la séparation des pouvoirs*, p. 269 et s.

Les autorités administratives agissent par deux procédés différents: les décisions générales et les décisions individuelles. Les décisions générales, nous l'avons montré, forment une règle de droit antérieure et supérieure à l'Etat; leur généralité et leur impersonnalité les font participer, au point de vue matériel, des caractères de la loi. Il semblerait, dès lors, que les mêmes règles d'interprétation devraient s'appliquer à la loi et à la décision administrative générale. Telle est, en effet, comme nous le verrons par la suite, la solution de la jurisprudence.

Cette solution, croyons-nous, doit être condamnée. En effet, à quelles considérations le législateur obéit-il, dans la répartition des matières réglementaires et des matières législatives? A des considérations politiques (1). Parfois, le législateur estime qu'il y a urgence à prendre certaines mesures; la mise en mouvement du lourd appareil législatif serait trop longue. Parfois encore, il estime que la mesure à prendre doit être conçue dans le secret; un débat public au sein du Parlement la rendrait inopérante ou dangereuse. Enfin, il peut estimer que le gouvernement, en contact permanent avec les administrés par tous les agents qui relèvent de lui, est mieux placé pour apprécier, en telle ou telle matière, l'opportunité d'une réglementation.

1. V. *supra*, ch. II, § 2.

Dans tous les cas, la répartition des compétences entre le législateur et l'administrateur se trouve dominée par des motifs politiques et utilitaires. En outre, la décision administrative, bien que générale ou impersonnelle, aura toujours un caractère constructif; une certaine liberté d'appréciation sera réservée au Gouvernement, qui pourra exercer son choix entre plusieurs procédés, également admissibles, destinés à mettre en œuvre la règle de droit normative. En raison de la qualité de l'autorité administrative, la décision prise par elle s'imposera au respect de l'interprète, dans la mesure où le droit objectif s'y prêtera.

Dès lors, pour interpréter la décision générale, le juge devra posséder un sens spécial de l'administration et connaître les besoins de la vie administrative; en cas d'obscurité de la formule administrative, il sera ainsi en mesure de dégager les nécessités sociales auxquelles l'administrateur voulait pourvoir. La juridiction administrative n'est-elle pas tout naturellement qualifiée pour remplir cette tâche?

Il en est de même, en ce qui concerne les décisions individuelles. Celles-ci constituent, par excellence, un moyen de gouvernement. Sous un régime autoritaire et tyrannique, les gouvernants n'agissent que par décisions individuelles: les décisions générales, posant une règle abstraite, applicable dans l'avenir, les embarrassent et gênent leur action; les décisions

individuelles, s'appliquant à un cas isolé, n'engagent pas l'avenir et laissent le champ libre au caprice et à l'arbitraire gouvernemental.

Sous un régime de liberté, au contraire, les décisions générales se multiplient; le principe de légalité domine toute la vie administrative; les décisions individuelles ne doivent intervenir qu'en exécution d'une règle générale et impersonnelle. Néanmoins, les décisions individuelles ne peuvent disparaître; car, pour assurer la gestion des services publics et veiller aux intérêts généraux, les autorités administratives réclament une liberté d'action inconciliable avec des règles trop nombreuses et trop précises (1).

Ce rôle politique et administratif des décisions individuelles justifie la compétence administrative en matière d'interprétation. Si donc, au cours d'un litige, une difficulté d'interprétation se révèle à l'occasion de l'application d'une décision individuelle, les tribunaux judiciaires devront surseoir à statuer jusqu'à ce que la juridiction administrative ait tranché cette question préjudicielle.

Ainsi, qu'il s'agisse d'une décision générale ou d'une décision individuelle, nous aboutissons toujours à des conclusions identiques: lorsqu'un tribunal judiciaire, au cours d'un procès, est amené à faire application d'une décision administrative, si les termes

1. V. Moreau, *le Règlement administratif*, p. 6.

en sont obscurs le tribunal devra se déclarer incompetent pour en fixer le sens: seule, la juridiction administrative aura le pouvoir d'interpréter la décision, c'est-à-dire de rechercher les nécessités sociales que poursuivait l'administrateur, de créer à nouveau, pour ainsi dire, cette décision et d'en déterminer ainsi toute la portée (1).

1. Laferrière, dans son *Traité de la juridiction administrative* (2^e éd., p. 483), soutient aussi que les tribunaux judiciaires sont incompetents pour interpréter le sens des actes réglementaires; mais il admet une exception considérable: les tribunaux « peuvent exceptionnellement déterminer le sens... (de ces règlements), lorsqu'ils sont appelés à leur assurer une sanction pénale. La compétence judiciaire dérive alors, *non de la nature de l'acte*, mais des droits qui sont inhérents à l'exercice de la justice pénale... »

DEUXIÈME PARTIE

L'INTERPRÉTATION DES DÉCISIONS ADMINISTRATIVES PAR LES TRIBUNAUX JUDICIAIRES.

INTRODUCTION

Après avoir essayé de construire une méthode vraiment positive d'interprétation, nous avons été amenés à conclure que les tribunaux judiciaires devraient être déclarés incompétents pour interpréter les décisions administratives générales ou individuelles.

Cette solution n'est pas admise par la jurisprudence française. Nous nous proposons donc d'étudier à un point de vue critique, dans les pages qui vont suivre, les principes qui se dégagent de l'ensemble des arrêts du Tribunal des conflits, de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat.

Nous écarterons de cette étude ce que l'on a parfois appelé « l'interprétation forcée » des décisions administratives, c'est-à-dire celle qui consiste à donner au texte un sens certainement différent de celui que

l'administrateur lui avait attaché. Dans ce cas, en effet, il n'y a pas, à proprement parler, interprétation de la décision administrative: il y a plutôt interprétation juridique, *lato sensu*, c'est-à-dire application du droit objectif à un cas d'espèce. Il y a même plus: l'interprétation juridique, en cette hypothèque, écarte la décision administrative, au lieu de l'interpréter; elle applique le droit objectif, tel qu'il se dégage des nécessités sociales.

Pour qu'il y ait interprétation proprement dite d'une décision administrative, deux conditions sont nécessaires: 1^o Il faut que la décision soit conforme au droit objectif; dans cette mesure, une certaine liberté est réservée à l'administrateur et la décision devra être respectée alors en raison de la qualité de son auteur (1); 2^o Il faut que la volonté de l'administrateur ne se dégage pas de la formule de la décision, par suite de l'obscurité ou de l'ambiguïté des termes.

Ces deux conditions étant réunies, il y aura lieu à interprétation de la décision administrative. Quels seront, d'après la jurisprudence, les pouvoirs des tribunaux judiciaires en cette matière? Telle est la question que nous devons maintenant examiner.

On a coutume de distinguer les décisions générales et les décisions individuelles et de dire que les tribunaux judiciaires, compétents pour interpréter les

1. V. *supra*.

premières, sont incompétents pour interpréter les secondes. Cette idée se retrouve dans de nombreux arrêts de la Cour de cassation: « Attendu que l'arrêté interministériel du 31 mars 1915 ne constitue pas un acte administratif spécial et individuel, dont l'interprétation échappe à la compétence des tribunaux de l'ordre judiciaire, mais un règlement administratif, dont les dispositions générales... participent ainsi du caractère de la loi; qu'il appartient, dès lors, à l'autorité judiciaire... d'en interpréter le sens, si cette interprétation est nécessaire pour la solution d'un litige dont elle a été compétemment saisie (1). »

Cette formule a l'avantage d'être simple et claire. Mais on ne saurait s'en contenter. En effet, elle n'a pas toujours été admise, et, aujourd'hui encore, elle subit des exceptions importantes.

En ce qui concerne les *décisions générales*, d'une part, l'étendue du pouvoir d'interprétation des tribunaux judiciaires s'est progressivement accrue. Jusqu'à ces dernières années, les tribunaux judiciaires n'avaient proclamé leur pouvoir qu'à l'égard des règlements d'administration publique et des règlements rendus en vertu d'une loi. Récemment, ils l'ont étendu à toutes les décisions générales. Comment justifier ce pouvoir d'interprétation? Tandis qu'on le fondait primitivement sur une délégation que l'autorité administrative aurait reçue du législateur,

1. Cass. civ., 9 nov. 1921 (5^e espèce), D. P. 1923.1.153.

on l'a justifié, ensuite, par le caractère matériel des décisions générales.

En ce qui concerne les *décisions individuelles*, d'autre part, le principe général de l'incompétence des tribunaux judiciaires reçoit deux exceptions, en matière pénale et en matière de contributions indirectes. La limite du pouvoir d'interprétation est difficile à dégager de la jurisprudence. Le fondement de ce pouvoir est fragile; on en voit la meilleure preuve dans les hésitations et les variations, tant de la jurisprudence que de la doctrine.

Nous étudierons ces diverses séries de questions dans deux chapitres distincts: l'un concernant l'interprétation des décisions administratives générales, l'autre concernant l'interprétation des décisions administratives individuelles. Dans chacun de ces chapitres nous examinerons, en une première section, l'étendue du pouvoir d'interprétation; à l'aide de ces données, nous tenterons de dégager, en une deuxième section, le fondement de ce pouvoir.

Dans un troisième chapitre, nous étudierons *l'exercice du pouvoir d'interprétation*. La première question qui se pose est de savoir où commence l'interprétation d'un acte. Elle ne peut être résolue que par la distinction des actes clairs et des actes obscurs: l'acte clair doit être immédiatement appliqué, l'acte obscur doit être préalablement interprété. Il n'existe pas de critérium absolu permettant de déterminer

avec exactitude la limite de cette distinction : il faut donc, en cette matière, reconnaître au juge un certain pouvoir d'appréciation.

Mais ce pouvoir ne s'exerce pas arbitrairement. L'appréciation du juge est soumise à un double contrôle : au contrôle de la Cour de cassation qui s'est arrogé le droit d'examiner s'il y a lieu à application ou à l'interprétation d'un acte; au contrôle du Tribunal des conflits, qui peut apprécier, en fait, si l'obscurité de l'acte exige ou non une interprétation de l'autorité administrative.

Le pouvoir d'interprétation, reconnu aux tribunaux judiciaires, aura pour résultat d'entraîner la coexistence d'une interprétation judiciaire et d'une interprétation administrative. Les contradictions entre ces deux jurisprudences seront inévitables.

Nous examinerons donc successivement dans trois sections différentes la distinction des actes clairs et des actes obscurs, le contrôle de la Cour de cassation et du Tribunal des conflits, la coexistence de deux jurisprudences en matière d'interprétation.

Dans un quatrième chapitre, enfin, nous étudierons la *question préjudicielle d'interprétation*. A cette occasion, nous examinerons les caractères de la question préjudicielle, la nature du jugement de sursis et les effets de la décision interprétative rendue par l'autorité administrative.

CHAPITRE PREMIER

DE L'INTERPRÉTATION DES DÉCISIONS ADMINISTRATIVES GÉNÉRALES

SECTION I

ÉTENDUE DU POUVOIR D'INTERPRÉTER LES DÉCISIONS GÉNÉRALES

D'après la jurisprudence, on peut classer en trois groupes les décisions générales: 1^o les règlements d'administration publique; 2^o les règlements ordinaires rendus en vertu d'une loi spéciale; 3^o les règlements spontanés. Dans le second groupe, concernant les règlements ordinaires, rendus en vertu d'une loi spéciale, il faut faire entrer, aussi bien les décrets du chef de l'Etat, que les arrêtés généraux des autorités administratives inférieures.

§ 1. — *Règlements d'administration publique*

On entend par règlement d'administration publique tout règlement rendu par le chef de l'Etat, sur l'injonction d'une loi et après délibération obligatoire de l'assemblée générale du Conseil d'Etat. On

a, pendant longtemps, considéré que ces règlements constituaient une législation secondaire.

Pour la première fois, semble-t-il, en 1845 (1), la Cour de cassation a déclaré que les ordonnances royales, rendues après avis du Conseil d'Etat, n'étaient que le résultat d'une *délégation législative*. Par la suite, cette formule a été étendue aux règlements d'administration publique pris par le Président de la République.

C'était, en effet, la doctrine dominante, durant tout le cours du *xix^e* siècle. Cette délégation, écrit M. Laferrière (2) « a toujours le caractère d'un mandat donné par le législateur, qui communique à son mandataire une partie de la puissance législative. Cela est si vrai que le chef de l'Etat peut, en vertu de ce mandat spécial, édicter des dispositions qui excéderaient son pouvoir réglementaire, notamment des dispositions pénales. On doit donc reconnaître aux règlements d'administration publique un caractère législatif qui les affranchit, en principe, de tout recours contentieux. »

En raison de ce caractère législatif, les tribunaux judiciaires ont compétence pour interpréter le sens des règlements d'administration publique. La jurisprudence a confirmé cette théorie par de nombreux

1. V. Cass. crim., 8 fév. 1845, D. P. 45.1.156 et les conclusions de M. l'avocat général Quénault.

2. E. Laferrière, *Traité de la jurid. adm.* (2^e éd.), t. II, p. 11.

arrêts qui voient dans ces règlements des actes rendus en vertu de la délégation du législateur et constituant en quelque sorte des lois secondaires : « Attendu que le décret du 22 mai 1872... ne constitue pas un acte administratif proprement dit, mais un règlement d'administration publique ayant un caractère législatif, et émané du Gouvernement en vertu de la délégation que le législateur lui a faite de ses pouvoirs par l'article 11 de la loi du 28 ventôse an IX (1) » ; l'interprétation de ce décret appartient, dès lors, à l'autorité judiciaire.

La jurisprudence administrative était en plein accord avec la jurisprudence judiciaire. Le Conseil d'Etat déclarait également que les règlements d'administration publique étaient rendus en vertu d'une délégation du pouvoir législatif (2).

Mais, depuis 1907, un fait nouveau est intervenu. Le Conseil d'Etat, modifiant sa jurisprudence antérieure, a reconnu aux règlements d'administration publique le *caractère administratif* et admis à leur endroit la recevabilité du recours pour excès de pouvoir, par application de l'article 9 de la loi du 24 mai 1872 (3). La question s'est alors posée de savoir si

1. Cass. civ., 14 août 1877, S. 78.1.100. D. P. 78.1.9. — Cf. Cass. civ., 19 juin 1883. S. 83.1.356; 22 avril 1902. D. P. 04.1.358.

2. Conseil d'Etat, 20 déc. 1872, *Fresneau*. Laferrière, *op. cit.* t. II, p. 10. Moreau, *le Règlement adm.* (1902), p. 138.

3. V. Cons. d'Etat, 6 déc. 1907, *Chemins de fer de l'Est*. S. 1908.3.1 et la note. D. P. 1909.3.57. — 26 déc. 1908 (1^{re} esp.).

l'assimilation ne devait pas être complète et si le règlement d'administration publique ne constituait pas un acte d'administration dont l'interprétation était interdite aux tribunaux judiciaires.

Par un arrêt du 24 octobre 1917, sur le rapport de M. le conseiller A. Colin, la Cour de cassation s'est nettement prononcée en faveur du maintien de la compétence des tribunaux judiciaires, en raison du caractère général et impersonnel des dispositions réglementaires. Les règlements d'administration publique sont donc assimilés, non pas aux actes d'administration, mais aux règlements ordinaires, rendus en vertu d'une loi spéciale (1).

§ 2. — *Règlements ordinaires rendus en vertu
d'une loi spéciale*

Parmi les règlements ordinaires, rendus en vertu d'une loi spéciale, il en est certains qui impliquent des pouvoirs particulièrement étendus : ce sont les *règlements pris par le chef de l'Etat pour les colonies*. En vertu du sénatus-consulte du 3 mai 1854, le chef de l'Etat peut établir une réglementation sur des matières qui, dans la métropole, sont réservées à la compétence du législateur.

D. P. 1910.3.73. — 7 avril 1911. S. 13.3.148. — 7 juillet 1911. S. 14.3.36. — 24 nov. 1911. S. 14.3.78.

1. V. Cass. civ., 24 octobre 1917. S. 18.19.1.193 et la note de M. Duguit, R. D. P., 1917, p. 620 et s. et le rapport de M. le conseiller A. Colin.

Cette observation avait conduit la jurisprudence à assimiler, en partie tout au moins, les règlements concernant les colonies aux règlements d'administration publique (1). Il existe, en effet, une différence de forme entre ces deux sortes de règlements : les règlements d'administration publique ne peuvent être rendus que sur l'avis de l'assemblée générale du Conseil d'Etat; pour les règlements concernant les colonies, au contraire, l'avis du Conseil d'Etat n'est pas obligatoire. Mais, il n'y a là qu'une différence de forme : la nature des règlements d'administration publique et des règlements concernant les colonies reste, au fond, toujours la même : ce sont des lois secondaires, au point de vue matériel.

On peut même aller plus loin et dire que le caractère législatif se marque avec une netteté plus grande encore dans les règlements concernant les colonies. En effet, tandis que pour les règlements d'administration publique la prétendue délégation du législateur est spéciale, pour les règlements concernant les colonies la délégation est générale : le chef de l'Etat se trouve investi, en apparence, d'une véritable autorité législative.

On comprend donc aisément que la Cour de cassation n'ait pas subordonné à un fait purement acci-

1. V. Cass. crim., 8 février 1845. D. P. 45.1.156. — Cass. civ., 14 août 1877. D. P. 78.1.9. — 28 juin 1886. D. P. 87.1.69. Cf. la note de M. Sarrut, D. P. 1897.2.226.

dentel et formel, comme la consultation du Conseil d'Etat, le caractère législatif des règlements. C'est pourquoi, malgré une simple différence de forme, la Cour de cassation a cru devoir appliquer aux décisions réglementaires concernant les colonies les règles qu'elle avait posées à propos des règlements d'administration publique et a, notamment, reconnu aux tribunaux judiciaires le pouvoir d'en interpréter le sens (1).

La jurisprudence ne s'en est pas tenue là. Conséquente avec elle-même, elle a poussé plus loin sa théorie. Dès l'instant où elle s'attachait à la nature de l'acte, et non à sa forme, pour déterminer son caractère législatif ou administratif, elle devait reconnaître le caractère de lois secondaires à *toutes les décisions administratives prises en vertu d'une disposition spéciale de la loi*. Peu importe, en effet, l'étendue de la délégation : qu'elle soit générale ou spéciale, du moment qu'il y a délégation, les tribunaux ont le pouvoir d'interpréter le sens de la décision.

Telle est bien la solution à laquelle la Cour de cassation aboutit logiquement : les règlements ordinaires, rendus en vertu d'une loi spéciale, ne rentrent pas dans la catégorie des actes d'administration dont l'interprétation lui échappe, aux termes du décret du 16 fructidor an III.

1. V. Cour d'appel Dakar, 21 mai 1909, sous Cass. civ., 10 juin 1912 (2^e esp.). D. P. 13.1.465.

C'est ainsi que le décret qui approuve le tarif des droits à percevoir par la Régie des inhumations est un de ces actes qui, faits en vertu d'une délégation du législateur, rentrent dans le domaine de la loi dans laquelle il trouve sa force obligatoire. La Cour de cassation a décidé, en conséquence, que l'autorité judiciaire est seule compétente pour connaître des contestations qui peuvent s'élever au sujet du recouvrement des droits perçus en vertu de ce tarif (1); elle est également compétente pour interpréter le sens du décret (2).

Cette solution s'étend aux règlements qui fixent le tarif des droits d'octroi (3), des droits de place dans les marchés (4) ou des droits de péage d'un pont (5). Elle s'étend aussi aux arrêtés de police pris, soit par les maires, soit par les préfets, en vertu des pouvoirs qu'ils tiennent de la loi.

Mais la Cour de cassation va plus loin encore. Elargissant considérablement la notion de délégation, elle l'applique aux règlements rendus en vertu d'un autre règlement, lorsque ce dernier a été lui-même rendu en vertu d'une délégation législative. Elle accepte, en d'autres termes, l'idée d'une *sous-délégation* qui, une fois le principe admis, peut être

1. V. Cons. d'Etat, 23 avril 1875, D. P. 75.3.106.

2. Cass. req., 28 avril 1890. D. P. 91.1.61.

3. Cass. crim., 22 janvier 1892. D. P. 92.1.446.

4. D. Code des lois pol. et adm., v^o Salubr. pub.

5. Cass. crim., 30 mars 1876. S. 76.1.186.

étendue à l'infini. C'est ainsi, notamment, qu'elle a reconnu le caractère de lois secondaires aux arrêtés préfectoraux pris en vertu de l'ordonnance du 21 novembre 1846, cette ordonnance, elle-même, n'ayant été rendue qu'en exécution et pour l'application de la loi des 15-21 juillet 1845 (1).

On sent, dans cette conception, l'influence prédominante des théories du droit civil transposées en droit public. L'autorité administrative agirait comme déléguée du Parlement et en exercerait les pouvoirs étendus en vertu d'un mandat spécial; la volonté du mandataire se substituerait à celle du mandant et produirait, par représentation, les mêmes effets juridiques. En un mot, suivant l'expression des civilistes, le pouvoir exécutif se trouverait « investi », par une loi spéciale, du pouvoir législatif.

Cette théorie a été longement défendue par M. Moreau, dans son livre sur le Règlement administratif (2); elle est admise sans difficulté par les auteurs allemands (3). Malgré son apparente simplicité, elle doit être rejetée.

D'une façon générale, la notion de délégation est une construction théorique, édifiée de toute pièce.

1: Cass. civ., 24 juin 1890, D. P. 91.1.439. Cf. Cass., 24 juin 1890. S. 91.1450, — Paris, 27 mars 1920, D. P. 20.2.38. — Trib. confl., 5 mai 1900. D. P. 1900.3.96.

2. Moreau, *le Règlement adm.*, p. 183 et s.

3. V. Jellinck, *Gesetz und Verordnung*, p. 256, et la bibliographie.

par les juristes; elle constitue une de ces nombreuses abstractions logiques qui caractérisent la méthode juridique traditionnelle et contre lesquelles M. Génv, s'est élevé avec juste raison (1). Cette notion n'a donc qu'une valeur explicative : elle est simplement un procédé de la technique juridique. Elle n'est même pas indispensable en droit civil, où, cependant, elle a pris naissance et où elle reçoit les plus nombreuses applications (2).

En tous cas, il faut, sans hésitation, bannir du droit public l'expression de délégation. Lorsque le Parlement invite une autorité administrative à statuer sur tel ou tel point, il ne lui délègue aucune portion de puissance législative. Il est libre, en effet, de la charger de faire, en une matière quelconque, un règlement, pourvu que la constitution écrite ou coutumière se trouve respectée. En un mot, le Parlement se borne à établir une répartition de compétences : il ne délègue pas ses pouvoirs.

Cette idée se trouve résumée par M. Laferrière, dans une formule très exacte : « Sans doute, le pouvoir réglementaire qui appartient aux administrations centrales ou locales leur vient de la loi; mais il en est de même de toutes les attributions des autorités publiques : de ce qu'elles émanent de la loi,

1. V. Génv, *Méthode d'interprétation...* (1919), t. I, p. 132 et s.

2. V. Duguit, *Traité de droit constit.* (2^e éd.), t. III, p. 144 et s. Cf. *supra*...

il ne s'ensuit pas qu'elles soient d'essence législative (1). »

Il semble que la jurisprudence se soit enfin décidée à abandonner, en cette matière, la vieille théorie de la délégation. Dans ses arrêts les plus récents, en effet, la Cour de cassation s'est abstenue d'en parler. Elle fonde la compétence des tribunaux judiciaires, en ce qui concerne l'interprétation des décisions réglementaires, sur le caractère général et impersonnel de leurs dispositions (2).

Par là même, le pouvoir d'interprétation se trouve étendu à toutes les décisions administratives générales. Il pourra, désormais, s'exercer sur les règlements spontanés, pris par une autorité administrative, en vertu des pouvoirs généraux inhérents à ses fonctions (3). Point n'est besoin, pour cela, que cette autorité ait été habilitée par une loi spéciale.

§ 3. — *Règlements spontanés*

Le chef de l'Etat a le pouvoir de faire spontanément des règlements, sans une invitation ou une injonction expresse de la loi. Ce pouvoir s'exerce dans deux domaines différents, suivant qu'il s'agit

1. Laferrière, *Traité* (2^e éd.), t. I, p. 482.

2. V. Cass. civ., 9 nov. 1921 (5^e esp.), D. P. 23.1.153.

3. V. Moreau, *le Règlement adm.*, p. 201 et s. Carré de Malberg, *Théorie générale de l'Etat*, t. I, p. 652 et s.

d'une matière légiférée ou d'une matière non légiférée.

Le pouvoir réglementaire du chef de l'Etat, relatif à une matière qui a déjà fait l'objet d'une loi, est inhérent à la fonction exécutive. En vertu de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 (art. 3), le Président de la République *surveille et assure l'exécution des lois*. Pour remplir cette fonction, il est naturel, il est nécessaire, qu'il dispose de certains pouvoirs.

Le chef de l'Etat peut, tout d'abord, agir par des mesures individuelles, en vue d'assurer l'application de la loi dans chaque cas particulier. Mais on ne saurait s'en tenir là. D'une part, le procédé des actes individuels, employé d'une façon exclusive, engendre l'arbitraire, tout au plus résultera-t-il de la répétition de l'acte une pratique administrative. D'autre part, ce procédé est insuffisant pour pourvoir à toutes les difficultés qui se présentent à l'occasion de l'exécution de la loi : la tâche de l'administration serait écrasante, si l'on ne disposait que d'un moyen d'action aussi limité dans ses effets.

C'est pourquoi le chef de l'Etat peut agir par décisions générales. Par suite de son impersonnalité, le règlement ne peut être motivé par des considérations personnelles : il vise tout naturellement le bien général. Par suite de sa généralité, il atteint un nombre indéterminé d'individus et simplifie la tâche des autorités administratives.

Les règlements spontanés rendus par le chef de l'Etat sur une matière déjà légiférée sont destinés à assurer l'exécution des lois. Ils sont dits *complémentaires*, en ce sens que ce sont des actes additionnels à la loi, prescrivant des mesures dont le principe se trouve implicitement contenu dans la loi. Le pouvoir de faire de tels règlements est inhérent à la fonction exécutive, telle qu'elle résulte de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 (1).

Mais le chef de l'Etat peut aussi, en vertu des pouvoirs inhérents à sa fonction, prendre des règlements sur des matières non légiférées. En effet, le législateur ne peut pas prévoir toutes les difficultés qui seront engendrées par la vie sociale. Le règlement comblera, momentanément tout au moins, les lacunes de la loi. C'est ainsi, par exemple, que la procédure devant les conseils de préfecture a, pendant longtemps, été réglée par les règlements avant de l'être par la loi du 22 juillet 1889. Selon l'expression de M. Cahen (2), le gouvernement « ne fait qu'accomplir sa mission quand il supplée au silence du législateur ».

Le chef de l'Etat peut aussi, par des règlements spontanés, établir des prescriptions relatives à l'organisation et au fonctionnement des services publics.

1. V. Moreau, *op. cit.*, p. 158 et s.; Carré de Malberg, *op. cit.*, p. 649 et s.

2. Cahen, *la Loi et le règlement*, p. 262.

Ces règlements organiques se justifient également par la mission du chef de l'Etat, qui est d'assurer l'exécution des lois. « La compétence générale du pouvoir exécutif, pour tout ce qui concerne le personnel, disait le commissaire du Gouvernement Romieu (1), peut être rattachée au droit qu'il tient de l'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 pour assurer l'exécution des lois. »

Quel que soit l'objet des règlements spontanés, qu'il s'agisse d'une matière légiférée ou non, ces règlements se caractérisent par leur généralité et leur impersonnalité : ils participent donc des caractères de la loi, au point de vue matériel. Par suite, les tribunaux judiciaires devront se déclarer compétents pour en interpréter le sens.

Il importe donc d'examiner de près le fondement actuel de ce pouvoir d'interprétation.

SECTION III

FONDEMENT ACTUEL DU POUVOIR D'INTERPRÉTER

LES DÉCISIONS GÉNÉRALES

Pour justifier le pouvoir, reconnu aux tribunaux judiciaires, d'interpréter toutes les décisions administratives générales ou individuelles, la jurisprudence actuelle se fonde sur le *caractère matériel* de ces

1. Cons. d'Etat, 4 mai 1906, *Babin*.

décisions. Nous avons développé, précédemment, la distinction entre le point de vue formel et le point de vue matériel. Il nous suffira de rappeler qu'au point de vue matériel la décision réglementaire formule une règle de droit impersonnelle et générale; considérée dans ses éléments internes, dans sa nature juridique, elle participe des caractères de la loi. Telle est bien la définition adoptée par le Tribunal des conflits, dans un récent arrêt du 16 juin 1923 : le règlement, déclare-t-il, « participe... du caractère législatif, puisqu'il contient des dispositions d'ordre général et réglementaire. (1) ».

En se plaçant exclusivement au point de vue matériel, la jurisprudence reconnaît aux tribunaux judiciaires le pouvoir d'interpréter les décisions générales ou réglementaires : l'assimilation de la décision générale à la loi étant complète, elle applique les mêmes règles de compétence à l'une et à l'autre.

Or, les tribunaux judiciaires ont certainement le pouvoir d'interpréter les lois obscures. Ils en ont, non seulement le pouvoir, mais le devoir. L'article 4 du Code civil, en effet, dispose que « le juge qui refusera de juger sous prétexte du silence, de l'obscurité ou de l'insuffisance de la loi », sera puni des peines infligées au déni de justice. Cet article, il est vrai,

1. Trib. confl., 16 juin 1923, *préfet de la Seine, Bul. ann. des chemins de fer*, 1923.2.162 et la note. D. P. 1923.1.150 et la note 4 à 8.

ne parle que de la loi; mais, la décision générale étant une loi, au sens matériel du mot, le juge devra statuer aussi bien dans le cas d'obscurité de la loi que dans celui d'obscurité de la décision administrative.

Le fondement du pouvoir d'interprétation reconnu aux tribunaux judiciaires, se trouverait donc dans la nature juridique, les caractères intrinsèques des décisions générales. Le principe de la séparation des pouvoirs est respecté, parce que, au point de vue juridique, les tribunaux interprètent une loi et non un acte d'administration (1).

Cette explication doit être tenue pour erronée. Elle donne à la règle de la séparation des autorités une valeur absolue; elle l'érige en principe rationnel, correspondant à une distinction juridique, qui serait vraie en soi, entre les fonctions ou les pouvoirs de l'Etat. Le pouvoir réglementaire n'étant qu'une branche du pouvoir législatif, le principe de la séparation des pouvoirs n'est pas violé lorsque les tribunaux judiciaires interprètent un règlement.

Nous avons déjà exposé l'erreur de cette théorie : la règle de la séparation des autorités est une règle essentiellement empirique, fondée sur des considérations politiques; elle est susceptible d'être interprétée d'une façon plus ou moins stricte suivant les époques. Il suit de là que ce sont des considérations

1. V. Cass. req., 10 janvier 1921. D. P. 21.1.49.

politiques qui détermineront toujours les compétences respectives des tribunaux administratifs et des tribunaux judiciaires.

Plus particulièrement, en ce qui concerne la question de l'interprétation des décisions administratives, le problème est mal posé par la jurisprudence : il est vain de déterminer la compétence des tribunaux judiciaires par une analyse — qui reste exacte, d'ailleurs — de la nature juridique des décisions générales. En réalité, il s'agit seulement de savoir si, actuellement, en France, la nécessité de protéger, tant les intérêts des justiciables que les intérêts de l'administration, permet d'attribuer compétence aux tribunaux judiciaires pour interpréter les décisions générales. C'est, en somme, un problème *politique*, et non juridique, qu'il s'agit de résoudre.

M. Jean Appleton a su apercevoir cette face du problème. Commentant la jurisprudence, il approuve les conclusions auxquelles elle aboutit. Il en donne la raison suivante : si les tribunaux avaient à surseoir à statuer toutes les fois que le sens des innombrables règlements peuvent être contestés, le fonctionnement de la justice serait irrémédiablement entravé par la multiplicité des questions préjudicielles (1).

M. Appleton a eu le mérite de poser la question

1. V. note de M. Appleton sous Cass. req., 10 janvier 1921. D. P. 21.1.49.

sur son véritable terrain. Mais l'explication qu'il donne doit être rejetée. La multiplicité des questions préjudicielles n'atteindrait certainement pas les proportions qu'il semble redouter.

En effet, pour qu'il y ait nécessité de surseoir à statuer, il faudrait qu'une contestation sérieuse soit élevée sur le sens de la décision qu'il s'agit d'appliquer. Il ne suffirait donc pas qu'un plaideur élève des doutes sur la portée des termes : il faudrait encore que le tribunal reconnaisse le bien-fondé de ces doutes.

Nous examinerons plus loin, en détail, les notions d'actes clairs et d'actes obscurs, ainsi que le pouvoir de contrôle que la Cour de cassation exerce, en cette matière, sur les tribunaux judiciaires. Notons seulement, pour l'instant, qu'il y a, dans la détermination de l'acte obscur, une appréciation qui rend possible une limitation du nombre des questions préjudicielles. La raison invoquée par M. Appleton perd ainsi la plus grande partie de sa force.

Par contre, le renvoi à la juridiction administrative de la question d'interprétation présenterait tous les avantages que nous avons signalés en exposant notre méthode d'interprétation. Il assurerait efficacement la protection des intérêts de l'administration, en sauvegardant son indépendance. Il permettrait, grâce à l'organisation actuelle et à la spécialisation de la juridiction administrative, une reconstitution

aussi exacte que possible du but social poursuivi par l'administrateur. Il mettrait enfin un terme aux conflits de jurisprudence dont nous révélerons ultérieurement l'existence regrettable.

CHAPITRE II

DE L'INTERPRÉTATION DES DÉCISIONS ADMINISTRATIVES INDIVIDUELLES

SECTION I

ÉTENDUE DU POUVOIR D'INTERPRÉTER LES DÉCISIONS INDIVIDUELLES

§ 1. — *Principe général de l'incompétence des tribunaux judiciaires*

D'une façon générale, il n'appartient pas aux tribunaux judiciaires d'interpréter les décisions administratives individuelles et spéciales. Cette règle a été consacrée maintes fois par la jurisprudence. Elle s'étend même aux décisions administratives n'ayant, pour le tribunal, que la valeur d'un renseignement (1).

Il est fait deux exceptions à cette règle : en matière pénale et en matière de contributions indirectes, les tribunaux judiciaires ont le pouvoir d'interpréter les décisions individuelles, dans une mesure que nous examinerons plus loin.

1. V. Douai, 6 juin 1853, D. P. 55.2.314. Cf. Dalloz, R. pr., v° *Comp. adm.*, n° 973.

Certains auteurs pensaient qu'il fallait établir une autre série d'exceptions, pour les questions d'état, de capacité civile et de domicile. « Il ne saurait appartenir à la juridiction administrative de trancher, directement ou indirectement, des questions de cette nature », écrit M. Laferrière (1). L'autorité judiciaire, seule compétente pour statuer au fond sur ces questions, serait également compétente pour interpréter le sens et apprécier la légalité de toutes les décisions administratives dont elles dépendent.

« Supposons, par exemple, ajoute M. Laferrière (2), que la solution d'une question de nationalité soumise à un tribunal judiciaire dépende de la validité d'un décret de naturalisation, invoqué par une partie et contesté par une autre comme entaché d'excès de pouvoir ou de vice de forme... Il nous semble que, dans ce cas, il n'y a point à proprement parler de question préjudicielle se détachant de la question du fond et comportant un jugement distinct et séparé. »

Cette opinion est aujourd'hui repoussée. La Cour de cassation, en effet, par un arrêt du 6 juillet 1922 (3) qu'il n'appartient pas aux tribunaux de

1. Laferrière, *Traité de la juridiction administrative* (2^e éd.), t. I, p. 514. Cf. dans le même sens, P. Dareste, *les Voies de recours contre les actes de la puissance publique* (1914), p. 248; Lacoste, *De la chose jugée en matière civile, criminelle, disciplinaire et administrative* (2^e éd., 1904) n° 1405.

2. Laferrière, *eod. loc.*, p. 516.

3. Cass., 6 juillet 1922, S. 1923.1.5.

l'ordre judiciaire d'apprécier la légalité du décret qui a réintégré une femme, Française d'origine, dans la nationalité française, qu'elle avait perdue par son mariage avec un étranger. Comme le fait observer très justement M. le conseiller Ambroise Colin, dans son rapport, « un décret de réintégration, comme un décret de naturalisation, constituant un acte administratif individuel et spécial, semble bien échapper au contrôle des tribunaux de l'ordre judiciaire (1) ».

Il résulte de cet arrêt que les tribunaux judiciaires n'ont pas une plénitude de juridiction en matière de nationalité; la règle de la séparation des contentieux administratif et judiciaire doit donc être observée. Par suite, d'après le système admis par la jurisprudence, les tribunaux judiciaires, incompétents pour contrôler la légalité des décisions administratives individuelles, sont, au même titre, incompétents pour en interpréter le sens.

Il doit en être ainsi, non seulement en matière de nationalité, mais, d'une façon plus générale, dans toutes les questions d'état, c'est-à-dire celles qui touchent à l'état-civil, aux liens de filiation, de parenté et d'alliance, à la nationalité. La même solution doit, logiquement, être étendue aux questions de capacité civile, c'est-à-dire de jouissance ou de priva-

1. Cf. Alger, 2 déc. 1893. S. 95.2.89; — Paris, 7 avril 1903, *Rec. Gaz. Trib.*, 1903, 2^e sem. 2. 1. — Trib. de la Seine, 7 juillet 1914, *Rev. de droit intern. privé*, 1918, p. 95.

tion des droits garantis par la loi civile, et aux questions de domicile.

§ 2. — *De la compétence en matière pénale*

La jurisprudence distingue, en matière pénale, deux séries de décisions administratives : celles dont la violation sert de fondement à la poursuite et celles dont la violation constitue seulement un élément de l'infraction.

I. — Parmi les *décisions dont la violation sert de fondement à la poursuite*, il en est certaines qui adressent des injonctions ou des défenses à l'égard de certains individus (1); il en est d'autres qui font à un particulier une application contestée d'un règlement ou d'une loi (2). Dans tous les cas, les tribunaux de répression se déclarent compétents pour interpréter le sens de ces décisions individuelles (3).

Cette compétence, reconnue aux tribunaux de répression, a été étendue aux juridictions civiles. En effet, une décision administrative peut servir de base soit à une action pénale, soit à une action civile. Lorsque l'autorité judiciaire est appelée à statuer sur l'action pénale, les tribunaux de répression sont certainement compétents pour interpréter le sens de

1. V. Cass. crim., 29 nov. 1900, D. P. 1901.1.255.

2. V. Cass. crim., 8 avril 1852, D. P. 52.543; 16 avril 1910, B. cr. 198, p. 356.

3. V. Cass. crim., 17 février 1893, B. cr. 45, p. 65.

cette décision; lorsqu'elle est appelée à statuer sur une action civile, il semble logique d'accorder aux tribunaux civils compétence pour interpréter le sens de cette même décision (1).

Cette solution est implicitement admise par la Cour de cassation : « l'autorité judiciaire, dit-elle, qui serait compétente pour déclarer et reconnaître l'illégalité d'un acte, si les défendeurs éventuels y contrevenaient et qu'on fût venu lui en demander la sanction pénale, ne l'est pas moins sur une action civile, pour rendre la même décision (2). » La Cour de cassation se prononce, il est vrai, sur la question du contrôle de la légalité. Mais si l'on admet ce raisonnement pour le contrôle de la légalité, il est logique, dans le système jurisprudentiel, de l'étendre à l'interprétation du sens (3).

Dans certains cas, cependant, les tribunaux judiciaires, répressifs ou civils, ne peuvent pas interpréter une décision administrative servant de fondement à la poursuite. Il en est ainsi, lorsque l'auteur de la décision semble investi d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire en vertu des textes ou de principes spéciaux (4).

1. V. concl. de M. l'avocat général Réverchon, D. 1877.1.9, et la note.

2. Cass., 11 déc. 1876, D. P. 77.1.9.

3. Comp. Cass., 23 nov. 1900, B. cr. 346, p. 558.

4. Sur le pouvoir discrétionnaire de l'administration, Cf. Laferrière, *Jurid. adm.* (2^e éd.), t. II, p. 424; — Roger Bon-

Lorsque, par exemple, au cours d'un litige porté devant un tribunal répressif, on soulève la question de savoir si un établissement industriel est susceptible d'être compris dans la catégorie des établissements dangereux, incommodes ou insalubres, l'interprétation des règlements qui opèrent le classement échappe à la compétence du tribunal (1).

De même, lorsqu'il s'agit d'une question d'alignement, le tribunal de répression ne peut pas interpréter la décision administrative qui autorise les travaux (2).

Le pouvoir discrétionnaire de l'administration fait donc échec à la compétence générale du juge de répression et, s'il y a lieu, donne naissance à une question préjudicielle d'interprétation. Mais, lorsque la décision qui sert de fondement à la poursuite n'a pas été rendue en vertu de ce pouvoir discrétionnaire, le juge de répression recouvre sa plénitude de juridiction : dès lors, si une contestation sérieuse s'élève sur le sens ou la portée de cette décision, il ne sera pas tenu de surseoir à statuer jusqu'à ce que l'autorité administrative en ait donné l'interprétation.

nard, *le Pouvoir discrétionnaire des autorités administratives, Revue du droit public*, 1923, p. 363.

1. Cass. crim., 22 juin 1875, D. P. 76.1.42 ; 19 déc. 1891. S. 92.1 166 ; 16 janvier 1892, B. cr., 17, p. 24.

2. Cass. crim., 3 juin 1881, B. cr. 149, p. 258 ; 3 mars 1898, B. cr., 90, p. 179.

II. — La compétence des tribunaux judiciaires ne s'exerce qu'à l'égard des décisions administratives individuelles qui servent de fondement à la poursuite. Lorsqu'il s'agit de *décisions administratives qui ne constituent qu'un des éléments de l'infraction ou de sa justification*, la jurisprudence refuse aux tribunaux judiciaires le droit de les interpréter.

C'est ainsi qu'il n'appartient pas aux tribunaux judiciaires d'interpréter les décisions administratives invoquées à titre d'excuse ou de justification par le prévenu, comme par exemple un arrêté de reconnaissance d'une voie publique (1), ou le décret d'autorisation d'une congrégation (2), ou bien encore une décision autorisant le dépôt de matériaux sur une voie publique (3).

Il est bien certain, à plus forte raison, que les tribunaux ne peuvent pas interpréter les décisions administratives ne constituant qu'un élément tout à fait secondaire du procès, telles que le cahier des charges d'une concession d'éclairage par le gaz, lorsqu'il s'agit de l'application d'un règlement d'octroi (4).

1. Cass. crim., 8 nov. 1900. D. P. 1901. I. 255. Un individu, en l'espèce, était poursuivi pour avoir déposé des fagots en tas sur une voie rurale qu'il avait ainsi obstruée. Le caractère public de ce chemin étant contesté, la Cour de cassation a décidé que le tribunal de répression ne pouvait pas interpréter l'arrêté de reconnaissance de la voie rurale.

2. Cass. crim., 27 avril 1912. B. cr., 236, p. 442.

3. Cass. crim., 21 mars 1890. B. cr. 65, p. 96.

4. Cass. crim., 3 déc. 1910. B. cr., 608, p. 1.119.

Et cependant, la jurisprudence reconnaît au juge de répression le droit de contrôler la légalité de tous actes constituant un élément essentiel de l'infraction et de sa justification, tandis qu'elle lui refuse le droit d'interpréter le sens de cette même décision. Ainsi, par un arrêt du 30 mai 1895 (1), la Cour de cassation a décidé qu'il n'appartient pas à un tribunal correctionnel d'interpréter le sens d'un arrêté préfectoral autorisant un lieutenant de louveterie à faire une battue; et, par un arrêt du 23 mars 1907 (2), elle a décidé que le tribunal correctionnel est compétent pour apprécier la légalité de ce même arrêté.

Cette solution est parfaitement défendable, sous une apparence paradoxale. La notion d'interprétation est toute différente de la notion de contrôle de la légalité, comme nous le verrons plus loin. Par suite, on conçoit très bien que des règles différentes de compétence soient appliquées dans l'un et l'autre cas. Mais, formulée dans un arrêt de la Cour de cassation, cette solution nous étonne. Elle constitue une contradiction avec la doctrine admise en la matière par la Cour suprême.

En effet, aux termes d'un arrêt de principe, en

1. Cass. crim., 30 mai 1895. B. cr., 160, p. 263.

2. Cass. crim., 23 mars 1907. B. cr., 146, p. 231. — Cf. Cass. crim., 26 nov. 1875, B. cr. 333, p. 644 ; — Cass. crim., 27 avri 1912. B. cr., 236, p. 422.

date du 23 novembre 1900 (1), la Cour de cassation a décidé que le droit, reconnu aux tribunaux judiciaires, de contrôler la légalité des arrêtés de police préfectoraux ou municipaux, implique nécessairement l'obligation de rechercher quel est le sens de ces arrêtés. Pourquoi applique-t-on cette doctrine lorsqu'il s'agit des arrêtés dont la violation sert de fondement à la poursuite, et pourquoi l'écarte-t-on lorsqu'il s'agit des arrêtés constituant une justification de l'infraction ?

M. Pierre Daresté (2) considère — et nous sommes, sur ce point, d'accord avec lui — que la jurisprudence, en cette matière, est appelée à subir une évolution. Mais cette évolution portera-t-elle sur l'application de la doctrine ou sur la doctrine elle-même ? M. Daresté estime que l'évolution doit consister dans la reconnaissance du droit du juge de répression d'interpréter toutes les décisions constituant un élément du délit : la doctrine, maintenue par la Cour de cassation, recevrait ainsi une application intégrale

Cette opinion ne saurait être admise. C'est, en effet, la doctrine de la Cour de cassation, et non ses applications qui est appelée à évoluer ; car, comme nous le montrerons ultérieurement, c'est cette doc-

1. Cass., 23 nov. 1900. B. cr., 346, p. 558.

2. P. Daresté, *les Voies de recours contre les actes de la puissance publique* (1914), p. 202.

trine elle-même qui est erronée; elle semble, aujourd'hui, abandonnée par la jurisprudence.

§ 3. — *De la compétence en matière de contributions indirectes*

Le contentieux des contributions indirectes et des taxes assimilées est attribué, d'une manière très générale, aux tribunaux judiciaires par la loi des 7-11 octobre 1790, qui dispose, dans son article 2, que l'autorité judiciaire est compétente pour connaître de « toutes les actions civiles relatives à la perception des impôts indirects ».

Cette règle de compétence s'applique, tout d'abord, aux contributions dont la perception est confiée à l'administration des contributions indirectes et que l'on désignait autrefois sous le nom de « droits réunis (1) ». Mais elle s'applique aussi aux contributions indirectes dont la perception est confiée à des administrations particulières, c'est-à-dire aux taxes d'enregistrement et de timbre (2); aux droits d'octrois (3); aux taxes postales (4); elle s'applique à toutes les contributions d'intérêt général ou local, qui sont perçues au moyen de tarifs, soit par l'Etat,

1. Loi du 5 ventôse an VII, art. 88.

2. Loi du 22 frimaire an VII, art. 65.

3. Loi du 2 vendémiaire an VIII, art. 1^{er}.

4. Loi des 26-29 août 1790, tit. 4, art. 3.

les communes ou les établissements publics, soit par les concessionnaires de travaux publics (1).

La compétence de l'autorité judiciaire se répartit entre les tribunaux civils et correctionnels. Les tribunaux civils sont compétents pour connaître des contestations qui s'élèvent sur le fond des droits, c'est-à-dire sur le paiement des taxes, par exemple celles qui s'élèvent sur le tarif à appliquer, sur le chiffre de la somme à exiger, etc.. Les tribunaux correctionnels sont compétents pour connaître de toutes les contraventions en matière de contributions indirectes.

En ce qui concerne l'interprétation des décisions administratives, l'étendue de la compétence des tribunaux *correctionnels* n'est pas modifiée. En matière de contributions indirectes, comme en toute autre matière, les tribunaux de répression peuvent interpréter tous les actes dont la violation sert de fondement à la poursuite, mais non ceux qui ne constituent qu'un élément du procès.

Au contraire, la compétence des tribunaux *civils* est exceptionnellement étendue. Il est certain, tout d'abord, que ceux-ci ont le pouvoir d'interpréter

1. La compétence des tribunaux judiciaires s'étend, par exemple, aux droits de place perçus par les communes (Cass. civ., 25 février 1918, 2^e esp. D. P. 21.1.241), aux droits de stationnement sur la voie publique (Cass. civ., 27 avril 1914. D. P. 21.1.221), aux taxes d'abatage (C. Etat, 27 juillet 1888, Savary).

tous les actes constitutifs de la taxe, et notamment les décisions administratives générales qui établissent une contribution ou qui en fixent le tarif (1). Il n'y a là qu'une application du principe d'après lequel le caractère matériel d'une décision générale justifie la compétence des tribunaux judiciaires.

Mais le pouvoir d'interprétation des tribunaux civils a une portée plus large encore. Il s'étend à toutes les décisions administratives individuelles constituant un élément essentiel de l'assiette de la contribution.

En matière d'enregistrement, par exemple, l'acte passé pour l'acquisition d'un terrain situé en bordure de la voie publique est exonéré des droits, par application de l'article 58 de la loi du 3 mai 1841. Mais il faut, pour cela, que les formalités de l'expropriation aient été préalablement accomplies et que la commission départementale ait décidé d'incorporer au domaine public les terrains situés en bordure de la voie. Si les doutes s'élèvent sur le sens ou la portée de la délibération de la commission départementale, les tribunaux judiciaires sont compétents pour en donner une interprétation (2).

Il en est de même en matière de douane, lorsque la régie prétend avoir interrompu la prescription an-

1. V. Cons. d'Etat, 20 mars 1891, Ville de Rouen. D. P. 92.3.89.

Cass. civ., 24 oct. 1899. D. P. 1900.1.193.

nale, édictée par l'article 25 de la loi du 22 août 1791 pour la perception des droits. Les tribunaux judiciaires n'excèdent pas leurs pouvoirs en interprétant la décision administrative invoquée par la régie (1).

Le pouvoir d'interprétation ainsi reconnu aux tribunaux judiciaires doit être étendu à toutes les décisions administratives, générales ou individuelles, dont l'interprétation est nécessaire à la solution du litige. Cette solution a été formellement admise par la Cour de cassation, qui déclare que « l'autorité judiciaire est seule compétente pour statuer sur les actions relatives à la perception des impôts indirects et sur toutes les contestations qui peuvent s'élever sur le fond des droits à percevoir; que, par suite, il lui appartient nécessairement d'apprécier les actes en vertu desquels il est procédé au recouvrement des contributions (2) ».

Une doctrine identique se trouve formulée, avec la même netteté, dans les arrêts du Conseil d'Etat: « Considérant que, si l'autorité compétente pour statuer sur les contestations relatives au recouvrement d'une taxe l'est nécessairement aussi, et l'est seule, pour fixer, à l'occasion de ces contestations, le sens

1. Cass. civ., 19 fév. 1884. D. 84.1.332.

2. Cass., 19 fév. 1884. D. P. 84.1.332. — Cf. Cass. civ., 29 mai 1895. D. P. 95.1.424; 29 juillet 1895. D. P. 96.1.265 pour les droits d'attache sur les ports maritimes; 1^{er} déc. 1847. D. P. 48.1.53 pour les droits de place dans les halles et marchés; 28 oct. 1890. D. P. 91.1.431 pour les droits de péage d'un pont.

et la portée des dispositions qu'il s'agit d'appliquer... » (1). La jurisprudence administrative est donc, sur ce point, en parfaite conformité avec la jurisprudence judiciaire.

SECTION II

FONDEMENT DU POUVOIR D'INTERPRÉTER LES DÉCISIONS INDIVIDUELLES

§ 1. — *Fondement en matière pénale*

I. — *Des rapports de la notion d'interprétation et de la notion de contrôle de la légalité.* — On considère, parfois, que le pouvoir de contrôler la légalité d'une décision administrative, implique nécessairement le pouvoir d'en interpréter le sens. Cette idée se trouve exprimée dans un certain nombre d'arrêtés de la Cour de cassation. « Attendu que le droit, reconnu aux tribunaux de simple police, de rechercher si les arrêtés municipaux ou préfectoraux, en matière de police, ont été pris dans les limites des attributions des autorités dont ils émanent, et si la peine édictée à l'article 471 du Code pénal doit atteindre ceux qui sont inculpés d'y avoir contrevenu, implique nécessairement l'obligation de rechercher quel est le sens de ces arrêtés... (2) ».

1. Cons. d'Etat, 20 mars 1891, *Ville de Rouen*, S. 93.3.37. — Cf. Trib. confl., 4 sept. 1856, *Lacaussade*, Rec., p. 562.

2. Cass. crim., 29 janv. 1885. D. P. 86.1.13. — Cf. Cass. crim., 16 mars 1850, D. P. 50.5.402; 29 janv. 1885. D. P. 86.1.43.

Ainsi, ces deux questions sont considérées comme connexes. On explique leur lien par deux ordres de considérations.

En premier lieu, le pouvoir de contrôler la légalité implique nécessairement le pouvoir d'en interpréter le sens. En effet, écrit M. Appleton (1), « l'appréciation de la légalité d'un acte exige sa confrontation avec la loi, et par suite son interprétation. » Par conséquent, les tribunaux de répression, compétents pour contrôler la légalité d'une décision administrative, sont compétents, *a fortiori*, pour en interpréter le sens.

En second lieu, l'interprétation du sens implique des pouvoirs moins étendus que le contrôle de la légalité. « Rechercher le sens d'un acte obscur ou ambigu, ajoute M. Appleton, est moins grave et suppose un pouvoir moins grand que refuser de l'appliquer pour cause d'illégalité. » Suivant le vieil adage: « Qui peut le plus, peut le moins. »

Ces deux arguments soulèvent, à notre avis, de sérieuses objections. Au point de vue théorique, comme au point de vue pratique, les deux notions de contrôle et d'interprétation restent indépendantes l'une de l'autre.

Analysons d'abord, au point de vue théorique, chacune de ces notions. *Contrôler la légalité d'un acte*, c'est le confronter avec la loi: sur ce point nous

1. V. note de M. Appleton, D. P. 1921. 1. 49.

sommes entièrement d'accord avec le professeur Appleton. En ce faisant, le juge ne fait, en somme, qu'un syllogisme. Dans la majeure, il constate les dispositions de la loi. Dans la mineure, il constate les dispositions de la décision administrative. Et, de ces prémisses, il conclut soit à la légalité, soit à l'illégalité de la décision administrative.

Tel est, réduit à ses données essentielles, le mécanisme du contrôle de la légalité. La personnalité du juge disparaît devant la rigueur d'un raisonnement logique, d'une déduction stricte et méthodique. Les prémisses du syllogisme étant fondées, la conclusion s'impose naturellement, avec la force d'un raisonnement mathématique.

Qu'est-ce donc qu'*interpréter une décision administrative*? C'est, suivant l'expression de M. Laferrière (1), « fixer le sens de dispositions obscures », c'est rechercher la pensée de l'administrateur dans une série d'éléments extérieurs à la décision. La formule de la décision étant obscure ou ambiguë, le juge devra reconstituer la volonté de l'administrateur par une recherche des nécessités sociales actuelles : il devra, en somme, créer à nouveau la décision (2) et faire œuvre d'appréciation personnelle. M. Laferrière considère qu'il y a là « une appréciation qui,

1. Laferrière, *Traité* (2^e éd.), t. II, p. 604.

2. V. *supra*.

pour emprunter la langue philosophique, est souvent toute subjective » (1).

On voit combien ces deux notions sont différentes l'une de l'autre. Nous serions tentés de dire, suivant la célèbre distinction de Pascal, que, pour contrôler la légalité d'une décision, il faut « l'esprit de géométrie », tandis que, pour en interpréter le sens, il faut « l'esprit de finesse ».

Dans cette analyse, nous avons, il est vrai, schématisé en quelque sorte la notion de contrôle et la notion d'interprétation. En pratique, il arrivera parfois que ces deux notions se combinent et que, pour contrôler la légalité, il soit nécessaire d'interpréter le sens de la décision administrative. Mais on ne saurait voir là qu'une simple coïncidence, non un rapport de cause à effet. Il arrivera, en effet — le cas est très fréquent — que ces deux notions restent distinctes et que l'une d'entre elles, seulement, soulève des difficultés.

D'une part, en effet, la confrontation d'une décision avec la loi, pour en contrôler la légalité, n'exige pas nécessairement son interprétation: à moins que, par interprétation on entende extensivement l'intelligence, la compréhension de l'acte par le juge. Mais, telle n'est pas, en droit, l'acception ordinaire de ce terme. Pour qu'il y ait lieu à interprétation, il faut que le

1. Laferrière, *eod. loc.*, p. 499.

sens de l'acte donne lieu à des contestations sérieuses et à des explications diverses, par suite de l'obscurité de ses termes. Sinon, il y a lieu à l'application de l'acte. Cette distinction est essentielle; nous y reviendrons plus loin.

Il se peut donc que le contrôle de la légalité ne soulève aucune question d'interprétation. Il en est ainsi, lorsque le sens de la décision n'est pas contesté.

Mais, d'autre part, il se peut, à l'inverse, que l'interprétation de la décision soulève des difficultés, tandis que sa légalité reste incontestée. Fort souvent, en effet, on se trouve en présence de dispositions obscures édictées par une autorité administrative en une matière qui relève certainement de sa compétence (1).

Théoriquement et pratiquement, le contrôle de la légalité et l'interprétation du sens sont indépendants l'un de l'autre: leur connexité ne peut être qu'apparence et accidentelle. Peut-on, du moins, dire que le pouvoir de contrôler la légalité, qui est très étendu,

1. Prenons un exemple pour éclairer cette proposition fort simple. Aux termes de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884, le maire peut réglementer « tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques ». Un arrêté municipal réglementant la circulation des voitures sera certainement pris dans la limite des pouvoirs du maire, dans presque tous les cas; aucune contestation ne s'élèvera sur la légalité de cet arrêté. Mais, par contre, il se pourra que le sens et la portée des termes de l'arrêté soient discutés sérieusement: il y aura lieu à *interprétation* de cette décision administrative.

implique le pouvoir d'interpréter le sens, qui est moins grave ?

Ici encore, nous répondrons négativement. Lorsqu'un juge apprécie la légalité d'un acte, il examine si cet acte est conforme à la loi. En le déclarant illégal, que fait-il ? Il applique simplement la loi et en déduit les conséquences qu'elle comporte. En somme, dans ce cas, le juge n'a aucun pouvoir de volonté propre ; il assure l'exécution de la volonté du législateur, en refusant tout effet juridique à une décision administrative qui viole la loi. Contrôler la légalité, c'est donc, essentiellement, raisonner suivant la méthode des sciences mathématiques.

Interpréter le sens, au contraire, c'est induire suivant la méthode des sciences sociales. C'est faire une recherche des nécessités sociales objectives, en vue de reconstituer l'acte de volonté de l'administrateur, par voie de présomptions. En interprétant, comme le fait observer Jellinck (1), le juge a, dans une certaine mesure, une mission créatrice. Il ajoute quelque chose à la décision administrative, puisqu'il lui attribue un sens qui ne s'y trouvait pas expressément contenu (2).

1. Jellerick, *l'Etat moderne* (éd. franç.), t. II, p. 332.

2. Rapr. Carré de Malberg, *Contrib. à la théorie gén. de l'Etat*, t. I, p. 702 : « Interpréter la loi, en effet, ce n'est pas seulement dégager le sens immédiat de la règle qu'elle a formulée ; c'est encore déterminer quelle est l'étendue d'application de cette règle, quels sont les cas qu'elle régit, quelles

Le pouvoir d'interpréter le sens est donc certainement aussi grave que le pouvoir de contrôler la légalité. Il est plus difficile à exercer, car il exige une connaissance étendue, non-seulement du droit, aussi des nécessités sociales. Et, s'il fallait établir une hiérarchie entre ces deux pouvoirs, nous inclinons plutôt à subordonner le second au premier.

Telle était, d'ailleurs, l'opinion de M. Gautier (1), lorsqu'il écrivait: « Donner le sens d'un acte douteux est interdit au pouvoir judiciaire parce qu'il pourrait, par voie d'interprétation, modifier, altérer le sens véritable que son auteur lui avait donné. Apprécier s'il est légal doit être permis, car il n'y a qu'à constater l'accomplissement de conditions imposées par la loi, et la loi peut être consultée aussi bien par les juges ordinaires que par tous autres. »

La solution de M. Gautier nous paraît excessive. Le contrôle de la légalité doit être réservé, en principe, à la juridiction administrative, lorsqu'il s'agit de décisions administratives, soit générales, soit individuelles. La jurisprudence, qui vient de s'affirmer en ce sens, par un arrêt du Tribunal des conflits des conséquences juridiques qui en découlent, encore que ces conséquences ne soient point exprimées dans le texte législatif. Fixer tous ces points, c'est assurément développer les principes consacrés par les lois... »

I. Gauthier, *Précis des mat. adm. dans leurs rapports avec le droit public*, 1^{re} partie, p. 15. Cf. dans le même sens les conclusions de M. l'avocat général Reverchon, S. 1877.1.113; D. P. 77.1.9.

flits, en date du 16 juin 1923 (1), doit être approuvée et maintenue.

Mais, du moins, cette solution, qui implique une analyse pénétrante de la notion de contrôle et de la notion d'interprétation, a le mérite de montrer leur entière indépendance. L'une ne peut impliquer l'autre.

Il faut donc chercher ailleurs le fondement du pouvoir d'interprétation, reconnu aux tribunaux judiciaires, en matière pénale. On a cru le trouver dans la plénitude de juridiction appartenant aux tribunaux de répression.

II. — *Plénitude de juridiction des tribunaux de répression.* — M. Laferrière (2) prétend que le pouvoir d'interpréter les décisions individuelles dérive « non de la nature de l'acte, mais des droits qui sont inhérents à l'exercice de la justice pénale ». Et il ajoute (3) : « Par cela seul que l'autorité judiciaire est requise de prêter main-forte à l'administration et de punir ceux qui enfreignent ses prescriptions, elle a le droit d'apprécier toutes les exceptions et moyens de défense opposés à la poursuite par le prévenu et notamment le moyen tiré de ce que l'acte serait illégal et non obligatoire. L'administra-

1. Trib. confl., 16 juin 1923, *Préfet de la Seine*, Bull. ann. des chem. de fer, 1923.2. 162; D. P. 23. 1. 150, note 4 à 8.

2. Laferrière, *Traité* (2^e éd.). t. I, p. 483.

3. Laferrière, *eod. loc.*, p. 635.

tion, qui exerce ou fait exercer la poursuite ne peut pas, dans ce cas, revendiquer le droit d'apprécier elle-même la légalité de son acte. *Après avoir mis en mouvement la juridiction répressive, elle ne peut pas demander à la partager*; elle livre au juge son acte tout entier, par cela seul qu'elle lui demande d'en assurer l'exécution. »

Il suit de là que l'article 471 n° 15 du Code pénal, en punissant d'une amende « ceux qui auront contrevenu aux règlements légalement faits par l'autorité administrative », a simplement formulé un principe qui lui est antérieur. En effet, ce texte a été introduit dans le Code pénal par la loi du 28 avril 1832; mais, avant cette loi, les tribunaux de répression s'étaient déjà reconnus compétents pour interpréter le sens et vérifier la légalité des décisions administratives (1).

D'autre part, l'article 471 n° 15 du Code pénal n'est que l'application d'un principe général, qui lui est supérieur. Il est, suivant l'expression de M. Laferrière (2) « plutôt déclaratif qu'attributif de compétence »; le droit qu'il proclame est inhérent à la mission de tout tribunal de répression. Dès lors, ce droit doit être reconnu, non seulement aux tribunaux de simple police, visé par l'article 471, mais encore

1. V. Cass., ch. réunies, 26 nov. 1819, D. Rép., v° Culte, n° 66.

2. Laferrière, *op. cit.*, p. 635.

aux tribunaux correctionnels, qui ne sont habilités pour aucune disposition spéciale de la loi.

Cette explication semble avoir été adoptée par un arrêt de la Cour de cassation, portant que « le juge de l'action est le juge de l'exception, dans tous les cas où la connaissance de celle-ci n'a pas été attribuée, par une disposition expresse de la loi, à un juge différent (1) ». Par conséquent, le tribunal de répression est juge de l'exception d'interprétation, même lorsqu'elle est soulevée à l'occasion d'une décision administrative individuelle.

Ce fondement du pouvoir d'interprétation reconnu aux tribunaux de répression est insuffisant. Il conduit à étendre le pouvoir d'interprétation aux tribunaux civils, lorsque ceux-ci sont seuls compétents pour statuer sur certains litiges, notamment ceux qui engagent des questions d'état, de capacité civile, de domicile. Si l'interprétation d'une décision administrative est nécessaire, au cours du procès, les tribunaux judiciaires ne devraient pas surseoir à statuer, car il n'y aurait pas, à proprement parler, de question préjudicielle se détachant de la question du fond.

M. Laferrière n'hésite pas à adopter cette solution. Mais nous avons vu que la jurisprudence s'est prononcée en faveur de l'incompétence des tribunaux

1. Cass. crim., 6 février 1909, B. cr. 87, p. 167.

judiciaires, par un récent arrêt de la Cour de cassation.

Il faudrait également étendre ce pouvoir d'interprétation à toutes les contestations concernant le droit de propriété. En effet, le droit de propriété, ayant au plus haut degré le caractère d'un droit individuel (1), a été placé sous la protection des tribunaux judiciaires. Or, ici encore, les tribunaux sont tenus de surseoir à statuer quand une question préjudicielle s'élève sur l'interprétation d'une décision administrative individuelle (2).

Enfin, si l'on admet que les tribunaux de répression, juges de l'action, sont juges de l'exception, il faut aussi décider qu'ils ont le pouvoir d'interpréter, non seulement les décisions individuelles constituant le fondement de la poursuite, mais aussi celles constituant un élément essentiel de l'infraction ou de sa justification. Nous avons vu plus haut que la jurisprudence repousse cette opinion.

Nous concluons donc que la mission même du juge de répression ne suffit pas à justifier son pouvoir d'interpréter les décisions administratives individuelles. Théoriquement, rien ne s'oppose à ce qu'une question préjudicielle, relevant de la compétence de

1. Laferrière, *Traité* (2^e éd.), t. I, p. 537.

2. V. Trib. confl., 12 nov. 1882, D. P. 83. 3. 22; Cass. civ., 28 janv. 1902, D. P. 1904. 1. 143.

la juridiction administrative, soit soulevée devant la juridiction pénale.

Pratiquement, du moins, y a-t-il intérêt à étendre les pouvoirs du juge de répression ? M. Laferrière (1) estime que cette compétence étendue « se rattache à notre système de garanties des droits individuels ». Il appartient exclusivement aux tribunaux judiciaires de statuer sur les litiges concernant les droits individuels. Or, si l'on permet à la juridiction administrative seule d'interpréter les décisions individuelles constituant le fondement de la poursuite, on rend indirectement l'administration juge de ce procès ; on ouvre ainsi la porte à l'arbitraire. La compétence exclusive et intégrale des tribunaux judiciaires en matière pénale assurera, au contraire, la protection des droits individuels.

Cette argumentation n'a plus de valeur, aujourd'hui, et les craintes qu'elle révèle sont devenues chimériques. L'organisation de la juridiction administrative a fait ses preuves et donne toute garantie d'impartialité. Les droits individuels seront respectés aussi bien devant elle que devant les tribunaux judiciaires.

On invoque, enfin, des textes. En matière criminelle, l'ordonnance du 1^{er} juin 1828 dispose, dans son article 1^{er} : « à l'avenir, le conflit d'attributions

1. Laferrière, *eod. loc.*, p. 498.

entre les tribunaux et l'autorité administrative ne sera jamais élevé. » Ce texte interdit le conflit, non seulement sur le fond, mais encore sur les questions préjudicielles, sans aucune distinction.

Ce texte est formel; il présente un caractère constructif et, à ce titre, il doit être respecté. Il se justifie, d'ailleurs, par des raisons pratiques. En effet, aux termes de l'article 353 du Code d'instruction criminelle, les débats criminels « doivent être continués sans interruption jusqu'à la déclaration du jury, inclusivement. » Si l'on admettait ici la théorie des questions préjudicielles, les débats se trouveraient interrompus par un sursis obligatoire. Il faut donc reconnaître exceptionnellement, en cette matière spéciale, le pouvoir des tribunaux criminels d'interpréter les décisions administratives (1).

Mais on a voulu étendre cette solution aux tribunaux correctionnels et aux tribunaux de simple police. Pour ces derniers, on invoque l'article 471 n° 15 du Code pénal, portant: « Seront punis... ceux qui auront contrevenus aux règlements *légalement* faits par l'autorité administrative et ceux qui ne seront

1. Observons, d'ailleurs, que cette solution ne s'impose pas d'une manière absolue. M. Berthélemy (*Traité*, 10^e éd., p. 953) admet que si véritablement la solution d'une question préjudicielle dominait la question principale, la juridiction criminelle devrait surseoir à statuer; et si, néanmoins, il était passé outre, la Cour de cassation devrait casser l'arrêt. L'article 1 et l'ordonnance de 1828 ne viserait donc que la *revendication* de la connaissance des questions préjudicielles.

pas conformes aux règlements ou arrêtés publiés par l'autorité municipale en vertu des articles 3 et 4, titre XI de la loi du 16-24 août 1790 et de l'article 46 titre I^{er} de la loi du 19-22 juillet 1791. »

De ce texte, il résulte que les tribunaux de simple police peuvent relaxer le contrevenant poursuivi devant eux, si le règlement qu'il a violé n'est pas légal. Sur ce point, la formule de la loi ne laisse place à aucun doute. Mais elle s'arrête là. Elle laisse entière la question de savoir quelle est l'autorité compétente pour juger la question de légalité.

En se livrant à une interprétation littérale de l'article 471, on est amené à dire que le contrôle de la légalité reste toujours réservé à la juridiction administrative. En effet, la règle de la séparation des autorités a conservé, de nos jours, une valeur certaine. Quelques auteurs en font même une règle constitutionnelle (1). Elle doit donc être respectée dans tous les cas où une disposition formelle de la loi n'établit une exception. L'article 471 ayant réservé la question de compétence, la juridiction administrative reste compétente pour apprécier la légalité des règlements ou arrêtés municipaux.

Deux anciens arrêts de la Cour de cassation avaient accepté ce raisonnement, en décidant que le juge de simple police n'a pas qualité pour interpréter un

1. Cf. Laferrière, *op. cit.*, p. 496.

règlement municipal (1). Mais ces arrêts sont restés isolés. La jurisprudence actuelle reconnaît d'une façon constante au juge de simple police le pouvoir d'interpréter toutes les décisions administratives dont la violation constitue le fondement de la poursuite. En tous cas, l'article 471 n° 15 ne concerne que le contrôle de la légalité; *il ne parle pas du droit d'interpréter*. Etant donné que ces deux notions sont absolument différentes et indépendantes, le droit d'interpréter les décisions administratives, dont il n'est pas question, reste réservé à la juridiction administrative.

On peut aller plus loin. En supposant que l'article 471 donne aux tribunaux judiciaires le droit de contrôler la légalité et d'interpréter le sens des « règlements légalement faits par l'autorité administrative », ce droit ne pourra pas être exercé à l'égard des arrêtés de police municipale ou rurale. En effet, l'adverbe « légalement », n'étant pas répété lorsqu'il s'agit de ces arrêtés, ne s'applique qu'aux règlements. Ainsi par une analyse grammaticale de la formule légale, on est amené à refuser le droit de contrôle et d'interprétation aux tribunaux de simple police, lorsqu'une décision administrative individuelle est invoquée au cours des débats.

A plus forte raison encore, ce droit doit être

1. Cass., 16 juillet 1824, S et P. chr. ; 13 août 1853, D. P. 53-1-280.

refusé aux tribunaux correctionnels, qui ne sont habilités par aucun texte spécial. On ne saurait invoquer, par analogie, l'article 471 : celui-ci ne vise que les règlements sanctionnés par des peines de simple police, et non ceux sanctionnés par des peines correctionnelles, c'est-à-dire qu'il ne vise que des règlements de moindre importance (1).

D'ailleurs, l'ordonnance du 1^{er} juin 1828 dispose, en son article 1^{er} : « il ne pourra être élevé de conflit en matière correctionnelle que dans les deux cas suivants : 1^o...; 2^o lorsque le jugement à rendre par le tribunal dépendra d'une question préjudicielle, dont la connaissance appartiendrait à l'autorité administrative, en vertu d'une disposition législative. Dans ce dernier cas, le conflit ne pourra être élevé que sur la question préjudicielle. »

Dans ce second cas, prévu par l'ordonnance de 1828, rentre l'interprétation de toutes les décisions administratives individuelles, même celles qui sont sanctionnées par l'autorité judiciaire; car ces décisions constituent des « actes d'administration » dont les tribunaux ne peuvent connaître, aux termes du décret du 16 fructidor an III.

Concluons. Sauf en matière criminelle, aucune nécessité sociale ne justifie le pouvoir d'interprétation reconnu aux tribunaux de répression, lorsqu'il s'agit de décisions administratives individuelles. Aucun

1. V. Laferrière, *op. cit.*, t. I, 634.

texte, d'autre part, ne leur confère une compétence spéciale. Il est donc impossible, à notre avis, de trouver un fondement solide à la jurisprudence actuelle.

§ 2. — *Fondement en matière de contributions indirectes*

On a coutumé, en cette matière, de fonder le pouvoir d'interpréter les décisions individuelles, reconnu aux tribunaux judiciaires, sur le mode spécial de perception des contributions indirectes. Les contributions indirectes sont perçues au moyen de tarifs; « elles ne comportent ni rôles nominatifs, ni décisions administratives individuelles (1) ». On en conclut qu'il est logique d'attribuer à l'autorité judiciaire compétence pour connaître de tout ce contentieux.

Cette explication est inexacte. En effet, à l'occasion de la perception des contributions indirectes, il intervient fréquemment des décisions administratives individuelles. C'est ainsi, notamment, qu'une contrainte peut être décernée, par application des lois du 5 ventôse an XII et du 28 avril 1816, contre les redevables en retard; cette contrainte constitue certainement une décision administrative, établie par la régie; son interprétation devrait donc relever de la compétence de la juridiction administrative.

1. Laferrière, *eod. loc.*, p. 692.

En réalité, le contentieux des contributions indirectes relève des tribunaux judiciaires pour des raisons essentiellement *politiques*. Les « aides » et « droits réunis » de l'ancien Régime, depuis longtemps impopulaires, avaient disparu, emportés par la Révolution. Lorsque le Premier Consul voulut les rétablir, à la veille de l'avènement de l'Empire, il prit soin de ne pas réveiller la vieille haine du peuple contre ces impôts. Il eut l'habileté d'en dissimuler la nature véritable sous des apparences nouvelles. Tout d'abord, il les fit appeler « contributions indirectes ». En outre, il donna compétence aux tribunaux judiciaires, gardiens des droits et libertés individuels, pour statuer sur toutes les contestations soulevées par la perception de ces impôts (1).

Ce sont ces raisons de circonstances, non de principe, qui expliquent les pouvoirs des tribunaux judiciaires. Les circonstances ayant changé, on comprendrait que la compétence, en cette matière, subisse une modification; mais c'est au législateur, seul, qu'il appartiendrait de faire cette réforme, s'il y avait lieu.

Dans l'état actuel de la législation, la compétence des tribunaux judiciaires doit être maintenue; mais elle doit être limitée. On ne saurait donc invoquer valablement la plénitude de juridiction des tribunaux judiciaires sur les contestations qui s'élèvent

1. Cf. Tissier, *Impôts indirects*, dans Béquet, *rép.* (1901).

sur le fond des droits, pour expliquer leur pouvoir d'interpréter les décisions administratives individuelles. En matière de contributions indirectes, comme en matière pénale, il nous semble impossible de justifier, tant au point de vue théorique qu'au point de vue pratique, la jurisprudence actuelle.

CHAPITRE III

EXERCICE DU POUVOIR D'INTERPRÉTATION

SECTION I

DISTINCTION DES ACTES CLAIRS ET DES ACTES OBSCURS

§ 1. — *L'application et l'interprétation*

La distinction entre l'application et l'interprétation d'un acte présente une importance primordiale, dans les rapports des tribunaux judiciaires et des tribunaux administratifs.

En règle générale, les tribunaux judiciaires sont tenus de se conformer à toutes les décisions administratives que les parties invoquent dans des litiges de leur compétence, et, le cas échéant, d'en faire l'*application*, quand leurs dispositions ne présentent aucune obscurité.

Mais il ne leur appartient pas de donner l'*interprétation* des décisions individuelles, c'est-à-dire de fixer eux-mêmes le sens de dispositions obscures ou ambiguës (1). Dans ce cas, l'interprétation constitue

1. V. Cass. req., 18 avril 1910, D. P. 10.1.425.

une question préjudicielle; les tribunaux sont tenus de surseoir à statuer jusqu'à décision interprétative de l'autorité compétente.

En un mot, appliquer, c'est tirer les conséquences légales d'un *acte clair*; interpréter, c'est déterminer le sens d'un *acte obscur*.

Par suite, pour savoir s'il y a lieu à l'application d'un acte ou à son interprétation, il faut rechercher si l'acte dont il s'agit est clair ou s'il est obscur. Cette recherche est parfois délicate, car la ligne de démarcation entre les actes clairs et les actes obscurs n'est pas toujours facile à établir en pratique.

§ 2. — *Causes d'obscurité d'un acte*

On ne peut, croyons-nous, envisager l'obscurité d'un acte à un point de vue absolu. Pris en eux-mêmes, en effet, tous les mots de la langue française ont un sens.

L'obscurité d'un acte doit être envisagée à un point de vue relatif. Elle ne peut être révélée que par une comparaison des termes de l'acte avec la pensée de son auteur. Lorsque le sens littéral ou normal des termes ne correspond pas à l'idée que son auteur avait voulu rendre, il y a lieu à interprétation. Lorsqu'au contraire le sens des termes de l'acte correspond à la pensée de son auteur, il y aura lieu à application.

Nous définirons donc l'acte clair : celui qui traduit normalement et exactement la pensée de son auteur. Et l'acte obscur : celui qui manifeste cette pensée d'une façon impropre, insuffisante ou excessive (1).

Les difficultés apparaissent immédiatement lorsqu'il s'agit d'appliquer cette distinction. A quels indices le juge reconnaîtra-t-il le désaccord entre la pensée et l'expression ?

On peut, selon nous, distinguer à ce point de vue l'obscurité certaine et l'obscurité probable.

Il y aura obscurité certaine, lorsque, *en étudiant l'acte en lui-même*, au point de vue grammatical, il est impossible de dégager d'une façon précise une volonté raisonnable. Cette hypothèse se trouve réalisée dans les cas d'ambiguïté et de contradiction dans les termes.

Il y a ambiguïté, quand une expression est susceptible de recevoir plusieurs sens différents, inconciliables entre eux. En effet, suivant le langage employé, langage juridique, langage technique, langage courant ou vulgaire, le sens d'une expression peut être très différent. Même dans un langage spécialisé, on rencontre parfois des termes à plusieurs sens, susceptibles, par conséquent, de recevoir diverses interprétations.

1. Cf. Gauguier, *De l'interprétation des actes juridiques*, thèse de Paris. (1898), p. 34 et s.

Il y a contradiction dans les termes, quand deux locutions différentes expriment, en deux passages différents, des idées inconciliables entre elles. Ne pouvant appliquer deux dispositions contradictoires, le juge est obligé de faire un choix. Pour cela, il devra s'efforcer de dégager la pensée de l'auteur de l'acte; en un mot, il devra interpréter l'acte.

Dans ces deux cas, il est absolument certain que l'acte n'exprime pas exactement la pensée de son auteur, puisque, pris à la lettre, il est inapplicable. L'application n'en sera possible que par une interprétation, consistant à dégager la pensée par des éléments extérieurs à l'acte.

Il y aura obscurité probable, lorsque, *en replaçant l'acte dans son milieu social*, on s'aperçoit que l'application stricte des termes employés ne réaliserait pas le but poursuivi par son auteur. Cette hypothèse se présente sous diverses formes : lorsqu'il y a impropriété des termes, expressions excessives ou insuffisantes.

Un terme est impropre, quand il est mis pour un autre terme. Le sens que l'auteur de l'acte lui a donné n'est pas celui qui lui est habituellement attaché.

Une expression est excessive, quand elle dépasse la pensée de son auteur. Tel est le pléonasme, qui consiste à répéter une même idée par plusieurs ter-

mes (pléonasme grammatical) ou par des développements superflus (pléonasme juridique).

Une expression est insuffisante, quand, un terme faisant défaut, la pensée de son auteur se trouve incomplètement exprimée. L'expression peut être insuffisante dans une phrase, par suite de l'absence d'un terme, ou dans l'ensemble de l'acte, par suite de l'absence d'une disposition.

L'obscurité, dans ces trois hypothèses, est seulement probable, c'est-à-dire qu'il serait possible, théoriquement, d'appliquer l'acte. Mais, par une appréciation personnelle, le juge estime que la pensée de l'auteur serait méconnue si l'on s'en tenait strictement aux termes de l'acte. Par une interprétation parfaitement justifiée, il adaptera l'expression à la pensée, avant d'appliquer l'acte.

§ 3. — *Pouvoirs d'appréciation du juge*

Les pouvoirs d'appréciation du juge sont très différents, suivant qu'il s'agit d'une obscurité certaine ou d'une obscurité probable.

Lorsqu'il y a obscurité certaine, le juge est obligé de se livrer à une interprétation : aucun doute n'est permis, dans ce cas, sur la nécessité de cette interprétation. Dès lors, les règles de compétence devront jouer, et selon qu'il s'agira d'une décision générale ou d'une décision individuelle, le juge devra, soit

donner lui-même une interprétation préalable, soit surseoir à statuer sur la question préjudicielle d'interprétation.

Lorsqu'il y a obscurité probable, au contraire, des doutes sur la nécessité d'une interprétation sont toujours possibles. En effet, il se peut qu'une expression paraisse impropre, insuffisante ou excessive à l'un, et claire à l'autre. L'obscurité ne résulte pas d'une analyse logique de la décision, donnant la certitude qu'une interprétation est nécessaire; elle résulte seulement d'une appréciation personnelle du juge : celui-ci ne peut que *présumer* le désaccord entre l'expression et la pensée, tandis que dans le cas d'obscurité certaine il peut l'*affirmer*.

Est-il possible d'échapper à l'arbitraire d'une appréciation personnelle, en adoptant un critérium qui permettrait au juge de décider, sans erreur possible, s'il y a lieu à interprétation ?

Certains auteurs (1) estiment que, pour qu'il y ait doute sur le sens d'un acte, il faut, mais il suffit qu'il y ait une contestation émanant de l'une des parties et tendant à établir le désaccord entre la pensée et l'expression. Quelques arrêts, suivant cette doctrine, semblent avoir voulu poser en principe que

1. Cf. en droit public : Chauveau, *Principes de compétence et de juridiction adm.* (1841-1844), t. I, n° 433 et s, p. 127. — En droit civil : Aubry et Rau, IV, § 247 ; Laurent, *Principes de droit civil*, XIV, n° 152 ; Labbé, *note* sous Cass. 5 fév. 1863 S. 75.1.289 ; Gauguier, *De l'interprétation des actes juridiques*, p. 24 et s.

tout acte, dont le sens n'est pas contesté par les parties en cause, peut être considéré comme étant certainement clair (1).

L'unique condition, ainsi posée, n'est ni nécessaire, ni suffisante. Elle n'est pas nécessaire : il se peut, en effet, que les parties, au procès ne soulèvent pas de contestation sur le sens de l'acte. Néanmoins, le tribunal devra, d'office, surseoir à statuer, s'il estime qu'il y a lieu à interprétation par l'autorité administrative.

Cette condition, d'autre part, n'est pas suffisante : le tribunal peut et doit examiner si l'acte présente une obscurité réelle. La jurisprudence, en effet, décide avec raison qu'il appartient aux tribunaux d'appliquer immédiatement les actes dont le sens, bien qu'il soit contesté par les parties, n'est pas obscur et qui n'exigent pas une interprétation proprement dite.

Un ancien arrêt de la Cour de cassation, en date du 13 mai 1824 (2), en donne la raison en des termes qui méritent d'être retenus : « On ne peut soutenir qu'il y ait nécessité, pour les juges, de renvoyer la cause devant l'administration, aussitôt que l'une des parties prétend trouver des doutes et matières à interprétation dans l'acte administratif invo-

1. V. Cass., 15 nov. 1864. D. P. 65. 1. 184; 27 juin 1883, D. P. 84. 1. 300.

2. Arrêt cité par M. Laferrière, *Traité*, t. I, p. 498.

qué par l'autre; ce serait, en effet, laisser à la discrétion d'un plaideur téméraire le droit de suspendre le cours de la justice en élevant des doutes contre l'évidence, en soutenant qu'il est nécessaire d'interpréter ce qui ne présenterait ni équivoque ni obscurité; au contraire, et par la nature des choses et par celle de leurs devoirs, les cours et tribunaux doivent examiner si ou non l'acte produit devant eux attribue les droits réclamés. »

La jurisprudence va plus loin encore. Elle décide que les tribunaux devant lesquels des actes administratifs présentant des dispositions obscures ou ambiguës sont produits, doivent surseoir et renvoyer les parties à se pourvoir en interprétation, *malgré l'opposition de celles-ci* (1).

Cet examen de la valeur de la contestation par les tribunaux s'exerce aussi bien à l'égard de l'administration qu'à l'égard des particuliers. Un tribunal civil peut refuser de renvoyer l'interprétation d'un acte administratif devant l'autorité administrative, même sur la demande du préfet, intervenant au nom de l'Etat, lorsque ce tribunal estime que l'acte est suffisamment clair pour recevoir une application immédiate (2).

Il en va de même devant les tribunaux adminis-

1. Cass. 28 fév. 1883, D. P. 83.1.209.— Cf. Cass. req., 30 déc. 1889, D. P. 90.5.505 ; 13 mai 1896 D. P. 96.1.493.

2. V. Trib. confl., 22 mars 1890, *Teillard*, D. P. 91.3.94.

tratifs. Le Conseil d'Etat peut ne pas tenir compte d'une contestation sans fondement, même si elle émane d'un ministre (1).

Par conséquent, hormis le cas d'obscurité certaine, les tribunaux ont un certain pouvoir d'appréciation dans la détermination des cas où il y a lieu à interprétation, par suite de l'obscurité de l'acte. On pourrait craindre que cette appréciation ne fût arbitraire. N'y a-t-il pas de garantie contre un mal jugé en cette matière ?

Une première garantie résulte du principe du double degré de juridiction. Les parties qui se prétendent lésées par la décision du juge ont toujours le droit, sauf le cas où cette décision est rendue en dernier ressort, de porter l'affaire en appel, pour que soit ainsi réparée l'erreur commise. La décision du juge déclarant qu'il n'y a pas lieu à interprétation parce que l'acte est clair est donc soumise au double degré de juridiction.

Mais, ne peut-on pas trouver une seconde garantie dans le contrôle de la Cour de cassation et du Tribunal des conflits ?

1. Cons. d'Etat, 19 fév. 1886, *Siégel*, D. P. 87.3.76.

SECTION II

CONTRÔLE DE LA COUR DE CASSATION ET DU TRIBUNAL DES CONFLITS

§ 1. — *Contrôle de la Cour de cassation*

La question du contrôle de la Cour de cassation sur la décision du juge, déclarant qu'il y a lieu ou non à interprétation, soulève des doutes, car les pouvoirs de contrôle de la Cour suprême sont limités aux questions de droit.

En effet, aux termes de l'article 3 de la loi des 27 novembre-1^{er} décembre 1790, la Cour de cassation n'est autorisée à casser un jugement que « pour contravention expresse au texte de loi... Sous aucun prétexte et dans aucun cas, le Tribunal de cassation ne pourra connaître du fond des affaires ». Il suit de là que la Cour ne peut exercer un contrôle sur les jugements qu'au point de vue exclusif de leur *conformité avec les textes législatifs*. Ainsi interprétée, la loi de 1790 excluait de ce contrôle la décision du juge, appréciant s'il existe ou non une obscurité dans les termes de l'acte, car cette appréciation constitue une question de fait (1).

1. Par analogie, cf. en ce sens, Baudry-Lacantinerie et Barde, *Traité de droit civil* (3^e éd.), XII, *Des obligations*, t. I, p. 572, n^o 555 : « La question de savoir si les termes d'une

Mais, depuis longtemps déjà, la disposition surannée de l'article 3 de la loi de 1790 a été interprétée extensivement, en vue d'assurer une complète unité de la jurisprudence. Les tribunaux, en effet, disent le droit, non seulement d'après la loi, mais aussi d'après le droit objectif, dans le domaine de « la libre recherche scientifique ». L'unité de jurisprudence aurait été rompue, si l'on avait fait échapper au contrôle de la Cour de cassation tous les jugements rendus en cas de silence ou d'obscurité de la loi. Avec juste raison, la Cour de cassation a étendu son contrôle sur ces jugements; elle se reconnaît le pouvoir de les casser, bien qu'en cette matière il ne puisse y avoir « contravention expresse au texte de loi (1) ».

On conçoit donc aisément qu'elle ait exercé ce pouvoir de contrôle sur la décision du juge déclarant qu'il y a lieu, soit à l'application, soit à l'interprétation d'un acte. Cette décision est généralement motivée : mais la déclaration du juge, sur ce point, ne doit pas être considérée comme souveraine. Il appartient à la Cour de cassation d'examiner si cette déclaration est intervenue « avec juste raison ». Si la déclaration est obscure ou ambiguë, si elle est une *question de fait*, et, par suite, la décision qui la résout ne peut pas être déferée à la Cour de cassation ». *Sic* : Boncenne, *Théorie de la proc.* I, n° 503, p. 491 et s. ; Labbé, sous Cass. civ., 5 fév. 1873, S. 73-1-289. Carré, *Lois de la compétence*, VIII, p. 130 et s.

1. V. Carré de Mallerg, *Contr. à la théorie gén. de l'Etat*, t. I, p. 737 et s.

son (1). La jurisprudence offre des exemples nombreux d'arrêts de la Cour suprême qui décident, contrairement à la déclaration des juges du fond, relativement à la prétendue clarté d'un acte administratif, qu'en réalité les juges avaient interprété, et non pas seulement appliqué cet acte (2).

Ce contrôle de la Cour de cassation s'exerce par le rapprochement des termes de l'acte administratif avec tous les faits constatés par le juge du fond. Comme il est impossible de trouver un critérium unique, permettant d'affirmer que le sens habituel des termes ne correspond pas à la volonté présumée de son auteur, la Cour de cassation s'attache à l'ensemble des faits de la cause pour apprécier s'il y a lieu, ou non, à interprétation.

C'est ainsi qu'elle tiendra compte, tout d'abord, des contestations sérieuses qui se sont élevées sur le sens de la décision dont il s'agit. Il y aura lieu à interprétation, notamment, quand la décision a été contradictoirement débattue par les parties en cause (3), ou discutée par le ministère public et le préfet dans son déclinatoire (4).

Mais l'obscurité de l'acte ne se révèle pas seule-

1. Cass. req., 9 janv. 1866. D. P. 66.1.395.

2. V. Cass., 27 fév. 1855. S. 55.1.801; Cass. civ., 28 déc. 1874. D. P. 75.1.120; Cass. crim., 8 nov. 1900. D. P. 1901.1.255.

3. Cass. crim., 8 nov. 1900. D. P. 1901.1.255.

4. Cass. civ., 5 juillet 1881. D. P. 81.1.120; Trib. conf. 20 mai 1882. D. P. 83.3.114.

ment par les contestations et les explications diverses, manifestées par les conclusions et les plaidoiries. Elle peut se révéler par d'autres circonstances. Ainsi, lorsque le juge se livre à divers raisonnements pour justifier le sens qu'il attribue à un acte, il se livre, en réalité, à une interprétation (1). Il en est de même lorsque le sens de l'acte ne peut être déterminé qu'en le comparant à d'autres actes et en recherchant dans quelles circonstances ces actes ont été exécutés (2). La nécessité d'une interprétation peut encore être démontrée par la diversité des jugements rendus en première instance et en appel sur le sens et la portée d'une décision administrative.

Le contrôle de la Cour de cassation, s'exerçant dans de telles conditions, présente une utilité évidente. Elle permet de réprimer les excès de pouvoir commis par certains juges, qualifiant d'actes clairs des actes ambigus et prétendant appliquer, alors qu'ils ne font qu'interpréter. « En niant l'existence de la difficulté d'interprétation qui s'était présentée devant lui avec un caractère litigieux, le tribunal n'a pu la faire disparaître (3). »

1. Cass. civ., 5 avril 1865. D. P. 65.1.427 ; 28 déc. 1874. D. P. 75.1.120.

2. Cass. civ., 28 déc. 1874, et les arrêts cités en note. D. P. 75.1.120.

3. Cass. civ. 27 fév. 1855. D. P. 55.1.295.

§ 2. — *Contrôle du Tribunal des conflits*

Le Tribunal des conflits peut aussi contrôler les décisions des tribunaux judiciaires appréciant l'obscurité des actes administratifs. Il peut apprécier, en fait, s'il y avait lieu à l'application des actes ou si une interprétation préalable était nécessaire (1).

Mais le contrôle du Tribunal des conflits est, en un certain sens, moins étendu que celui de la Cour de cassation. Il est certaines juridictions qui échappent à son contrôle.

Tout d'abord, le conflit ne peut être élevé devant les juridictions dépourvues de ministère public. En effet, il serait impossible d'observer, devant ces juridictions, les formalités de procédure prescrites par l'ordonnance du 1^{er} juin 1828, le préfet ne pouvant recourir au ministère du procureur de la République pour soulever l'incident. C'est ce qui explique que le conflit ne saurait être élevé devant les juges de paix, les tribunaux de commerce, les conseils de prud'hommes et les jury d'expropriation. Il en va de même devant les tribunaux de simple police, où les fonctions de ministère public sont exercées par le commissaire de police et non par le procureur de la République (2).

1. Trib. confl., 28 juillet 1864. *Pallix*, D. P. 65, 1. 56.

2. Cf. Blanche, *Dictionnaire gén. d'administration* (1899). V^o *Conflits*, article de M. Boulatignier; Berthélemy, *Traité de*

D'autre part, le conflit ne peut être élevé devant la Cour de cassation. En effet, la Cour suprême ne constitue pas un troisième degré de juridiction, et les affaires qui lui sont déférées ont été jugées en dernier ressort. Or, l'article 4 de l'ordonnance de 1828 dispose qu'il « ne pourra jamais être élevé de conflit après des jugements rendus en dernier ressort ou acquiescés, ni après des arrêts définitifs ».

Il semble, à première vue, que le conflit devrait être également interdit devant les juridictions criminelles. En effet, aux termes de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 1^{er} juin 1828, « à l'avenir le conflit d'attributions entre les tribunaux et l'autorité administrative ne sera jamais élevé en matière criminelle ».

Malgré les prescriptions formelles de ce texte, interdisant le conflit d'une façon absolue, la jurisprudence établit une distinction. En cas d'*action publique*, exercée par le ministère public, le conflit ne peut jamais être élevé. Mais, au contraire, il peut toujours être élevé, en cas d'*action civile*, exercée par la partie lésée.

Trois arrêts du Tribunal des conflits, en date du 22 décembre 1880 (1), se sont formellement prononcés en ce sens : « Considérant que l'article 1^{er} de

droit adm. (10^e éd.), p. 952; Hauriou, *Précis de droit adm.* (10^e éd.), p. 883.

(1. Trib. confl., 22 déc. 1880, D. P. 81.3.21, et la note.

l'ordonnance du 1^{er} juin 1828, en interdisant à l'autorité administrative d'élever le conflit en matière criminelle, a eu uniquement pour but d'assurer le libre exercice de l'action publique devant la juridiction criminelle et la compétence exclusive de cette juridiction pour statuer sur ladite action; mais que ce texte n'a pas eu pour but et ne saurait avoir pour effet de soustraire à l'application du principe de la séparation des pouvoirs l'action civile formée par la partie se prétendant lésée, quelle que soit la juridiction devant laquelle cette action est portée... »

On peut justifier cette interprétation de l'article 1^{er} de l'ordonnance de 1828 en invoquant ses termes. Cet article a interdit tout conflit *en matière criminelle*; il n'a pas interdit tout conflit *devant la juridiction criminelle*. Dès lors, il est possible d'établir des distinctions, en recherchant le but social poursuivi par l'auteur de l'ordonnance. Celui-ci a entendu défendre à l'administration de revendiquer la connaissance d'une action tendant à faire appliquer une peine criminelle, c'est-à-dire la connaissance de l'action publique. Mais l'action civile, formée par la partie lésée, a pour objet la réparation du dommage. L'action publique et l'action civile étant absolument distinctes et poursuivant deux objets différents, on conçoit que chacune d'elles soit régie par des règles propres. C'est pourquoi le conflit,

qui est interdit en cas d'action publique, pourra être élevé en cas d'action civile (1).

Cette interprétation de l'article 1^{er} de l'ordonnance de 1828 est étendue à toutes les juridictions criminelles, cours d'assises, conseils de guerre, tribunaux maritimes.

Par contre, le conflit peut toujours être élevé devant les tribunaux civils et les tribunaux correctionnels (2), soit qu'ils jugent en première instance, soit qu'ils jugent en appel. Il peut aussi être élevé devant les cours d'appel.

Le contrôle du Tribunal des conflits s'exerce suivant la procédure ordinaire du conflit. C'est au préfet du département dans lequel siège la juridiction saisie du litige qu'il appartient de proposer le déclinaire et d'élever le conflit. Aux termes de l'article 4 de l'ordonnance du 1^{er} juin 1828, le déclinaire peut être proposé et le conflit élevé tant que la décision définitive sur le fond de la contestation n'a pas encore été rendue.

La compétence du Tribunal des conflits est admise, non seulement lorsque l'affaire est encore pendante devant le tribunal de première instance, mais

1. V. Trib. confl., 12 février 1881 ; 19 fév. 1881 (3 arrêts) ; 26 février 1881 (4 arrêts) ; 12 mars 1881 (2 arrêts) au D. P. 1881. 5.90.

2. Le conflit ne peut être élevé que dans les deux cas prévus par l'ordonnance de 1828 (art. 1), en matière correctionnelle. V. *supra*, p. 69.

encore lorsqu'elle est portée en appel; et, dans ce cas, peu importe qu'un déclinatoire ait ou n'ait pas été présenté en première instance.

L'arrêt rendu par le Tribunal des conflits a force de chose jugée. Il doit être tenu, suivant les termes de M. Jèze (1), pour l'expression de la vérité légale. Par suite, lorsque le Tribunal des conflits a déclaré non avenu un jugement rejetant le déclinatoire présenté par le préfet, il y a chose jugée sur la nécessité d'une interprétation. En conséquence, on ne pourrait pas soutenir devant l'autorité administrative, saisie de la question préjudicielle, qu'il n'y a pas lieu à donner l'interprétation demandée, soit parce que le juge du fond n'a pas reconnu la nécessité d'interpréter l'acte administratif, soit parce que les dispositions de cet acte sont claires et précises (2).

SECTION III

COEXISTENCE D'UNE INTERPRÉTATION JUDICIAIRE ET D'UNE INTERPRÉTATION ADMINISTRATIVE

§ 1. — *Caractères généraux de la jurisprudence*

En vertu du principe de la séparation des autorités administrative et judiciaire, les tribunaux judiciaires ne doivent pas connaître des questions du ressort des

1. G. Jèze, *Principes gén. du droit adm.* (2^e éd.), p. 119.

2. V. Cons. d'Etat, 7 août 1891, D. P. 93.3.13.

tribunaux administratifs, et réciproquement. Mais, lorsqu'exceptionnellement, dans le cas où il s'agit de l'interprétation ou de l'appréciation de la validité d'une décision administrative, ces deux ordres de juridiction ont compétence pour connaître de la même question, chacun d'eux statue avec une entière indépendance. L'une des juridictions ne saurait être liée par celle qui a statué la première (1).

Cette règle n'est, en somme, qu'une application du principe d'après lequel le juge statue *in concreto*, dans une espèce déterminée. Ce principe se trouve formulé par l'article 5 du Code civil, ainsi conçu : « Il est défendu aux juges de prononcer par voie de disposition générale et réglementaire sur les causes qui leur sont soumises (2). »

Il résulte de là que le juge ne peut se prononcer que sur la contestation dont il est actuellement saisi. Il ne peut pas se lier pour l'avenir et poser *in abstracto* une règle à laquelle seront soumises pour toujours les situations de même nature. En d'autres termes, le juge rend des jugements, il ne fait pas des lois.

Ce principe se trouve complété et précisé par la règle de l'autorité relative de la chose jugée, for-

1. V. Laferrière, *Traité* (2^e éd.), t. I, p. 505.

2. La prohibition de l'art. 5 du Cod. civ. se trouvait déjà formulée dans la loi des 16-24 août 1790, tit. II, art. 12, V. Merlin, Rép. v^o *Arrêt*, n. 8 ; et Quest. v^o *Arrêt de règlement*, § 1.

mulée par l'article 1351 du Code civil: « L'autorité de la chose jugée n'a lieu qu'à l'égard de ce qui fait l'objet du jugement. Il faut que la chose demandée soit la même; que la demande soit fondée sur la même cause; que la demande soit entre les mêmes parties et formée par elles et contre elles en la même qualité (1). » Par conséquent, s'il n'y a pas identité d'objet, identité de cause et identité de parties, le juge n'est pas tenu d'accepter pour la « vérité légale », selon les termes de M. Jèze, la constatation ou l'interprétation qui avait été antérieurement faite dans un autre procès.

Le principe, ainsi formulé par les articles 5 et 135 du Code civil, s'applique aussi bien aux tribunaux judiciaires qu'aux tribunaux administratifs. De même qu'un tribunal n'est pas lié par l'interprétation qu'il a lui-même donnée d'une loi ou d'un règlement, dans une affaire antérieure, de même ce tribunal n'est pas lié par l'interprétation donnée par un autre tribunal, soit judiciaire, soit administratif.

Ce principe donne à la jurisprudence toute sa souplesse, en lui permettant d'adapter les textes aux besoins sociaux et de concourir ainsi, à côté du législateur, au progrès et au développement du droit. Mais l'indépendance des tribunaux, relativement à

1. V. Lacoste, *De la chose jugée*... p. 86 et s. Jèze, *Principes gén.* (2^e éd.), p. 181 et s.

leurs précédents jugements, pourrait entraîner la disparition de toute jurisprudence, c'est-à-dire d'un corps de doctrine cohérent, par suite de l'absence de continuité et d'esprit de suite dans les solutions adoptées par les jugements successifs. Cet inconvénient se trouve pallié, sinon supprimé, par l'influence des précédents et par le contrôle de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat.

D'une part, en effet, la jurisprudence a une certaine stabilité en raison de l'influence que les décisions antérieures exercent sur les jugements à venir. « Les précédents, s'ils ne *lient* pas nos juges, les *inspirent* fatalement (1). » C'est ce qui explique que les revirements de jurisprudence sont assez rares.

D'autre part, la Cour de cassation, au sein de l'autorité judiciaire, le Conseil d'Etat, au sein de l'autorité administrative, réalisent l'une et l'autre, dans leur domaine respectif, l'unité de jurisprudence, en exerçant un contrôle sur les décisions rendues par les tribunaux inférieurs.

Ainsi, la jurisprudence judiciaire et la jurisprudence administrative sont toutes deux cohérentes. Mais pour que l'unité de jurisprudence fût complète, il aurait fallu que les deux ordres de juridiction n'aient jamais à se prononcer sur la même question. L'existence d'un domaine commun, sur

1. Colin et Capitant, *Cours élém. de droit civil* (2^e éd.), t. I, p. 36.

lequel l'autorité administrative et l'autorité judiciaire peuvent se rencontrer et s'opposer, rend inévitable la coexistence de deux jurisprudences parallèles.

§ 2. — *Contradictions entre l'interprétation judiciaire et l'interprétation administrative*

Il n'existe pas de Tribunal ou de Cour qui, placé au-dessus de l'autorité judiciaire et de l'autorité administrative, puisse réaliser l'unité complète de la jurisprudence, lorsque l'une et l'autre sont également compétentes pour se prononcer sur la même question; et il en est ainsi, notamment, lorsque l'autorité judiciaire est déclarée compétente pour interpréter le sens ou apprécier la légalité d'une décision administrative. L'indépendance absolue des tribunaux judiciaires et administratifs risque d'aboutir à la création de deux jurisprudences, qu'il sera impossible de concilier : la jurisprudence judiciaire et la jurisprudence administrative (1).

Ce risque est d'autant plus grand que les deux ordres de juridictions jugent dans un *esprit différent*, en raison de leur spécialisation. Tandis que les tribunaux administratifs, connaissant les besoins de l'administration, pourront facilement rechercher parmi les nécessités sociales le but poursuivi par l'auteur d'une décision administrative, au contraire, les tribu-

1. Comp. Jacquelin, *Principes dominants...*, p. 78 et s.

naux judiciaires, habitués à juger des litiges de droits privés s'élevant entre de simples particuliers, auront tendance à dégager, par des raisonnements logiques et abstraits, la pensée de l'agent public. La méthode d'interprétation étant différente, les résultats seront bien souvent différents.

On trouve de nombreux exemples de contradictions entre la jurisprudence judiciaire et la jurisprudence administrative. En voici un qui met en jeu deux questions distinctes : le contrôle de la légalité et l'interprétation du sens.

Avant la séparation des Eglises et de l'Etat, la réglementation des sonneries de cloche était faite par un règlement de l'évêque, pris de concert avec le préfet, aux termes de l'article 48 de la loi organique du 18 germinal an X.

Un arrêté de police interdisant absolument l'usage de la grosse cloche de l'église pour annoncer les offices religieux, avait été pris par le maire de la commune de Samoëns. La question s'est posée de savoir si cet arrêté ne modifiait pas le règlement concerté par le préfet de la Haute-Savoie et par l'évêque d'Annecy, et si, dès lors, le maire n'avait pas excédé ses pouvoirs. Cette question ne pouvait être résolue que par une interprétation du règlement.

Les tribunaux judiciaires et le Conseil d'Etat eurent, tour à tour, à se prononcer sur ces deux points.

Les tribunaux judiciaires, saisis d'une poursuite fondée sur la violation de l'arrêté municipal, étaient certainement compétents, d'après la jurisprudence, tant pour interpréter le règlement, que pour apprécier la légalité de l'arrêté municipal. La Cour de cassation (1), devant qui l'affaire fut portée, décida, par voie d'interprétation, qu'en interdisant l'emploi de la grosse cloche dans certains cas limitativement énumérés, le règlement avait entendu l'autoriser pour les autres cérémonies religieuses. Ensuite, la Cour de cassation, appréciant la légalité de l'arrêté, décida que le maire, en interdisant absolument l'usage de la cloche pour annoncer les offices religieux, avait modifié le règlement et, par suite, excédé ses pouvoirs.

Le Conseil d'Etat (2), saisi d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre l'arrêté municipal, décida, au contraire, qu'aux termes du règlement concerté entre le préfet et l'autorité ecclésiastique, il avait été entendu que la grosse cloche de Samoëns ne serait plus affectée au service du culte. Par suite, le maire, en interdisant de sonner ladite cloche, n'avait fait qu'assurer, en ce qui le concernait, l'exécution du règlement et n'avait commis aucun excès de pouvoir.

1. Cass. crim., 17 nov. 1882, D. P. 83.1.321.

2. Cons. d'Etat, 8 août 1882, *Pergod*, Rec. p. 788, et les conclusions de M. le commissaire du gouvernement Gomel; D. P. 1883.3.69.

Cet exemple, pris entre bien d'autres (1), montre l'importance que présentent très souvent les questions préjudicielles d'interprétation : puisque c'est de l'interprétation du règlement que dépendait la légalité de l'arrêté municipal. Il montre aussi — et c'est le point qui nous intéresse particulièrement ici — que l'autorité judiciaire et l'autorité administrative ne jugent pas toujours dans le même esprit. Il n'y a là, d'ailleurs, rien que de parfaitement explicable.

En effet, d'une part, la règle de la séparation des autorités, telle qu'elle existe en France, a été formulée pour des motifs politiques : nous avons déjà eu maintes fois l'occasion de l'indiquer. Elle constitue un privilège de juridiction pour l'administration, qui est jugée par des tribunaux faisant partie intégrante de l'administration elle-même. Mais, d'autre part, ce privilège de juridiction se trouve atténué et corrigé, dans ce qu'il peut avoir d'excessif, par l'organisation et le fonctionnement des tribunaux administratifs. Quant à leur organisation, les tribunaux administratifs font partie de l'administration délibérante, non de l'administration active ; quant à leur fonctionnement, ils jugent suivant une procé-

1. Comp. Cass., 21 août 1874, D. P. 76.1.87 et Cons. d'Etat, 26 nov. 1875, *Pariset*. — Cass., 25 juillet 1885 D. P. 86.1.275 et Cons. d'Etat, 7 mai 1886, *Beaujour*. — Cons. d'Etat, 8 août 1882, *Pergod*, et Cass., 17 nov. 1882, D. P. 83.1.321. V. Laferrière, *Jurid., adm.*, t. I, p. 504 et s. ; Lacoste, *De la chose jugée* (2^e éd.), p. 465, n^o 1400.

dure qui offre autant de garanties que la procédure judiciaire.

Il en résulte, comme l'a écrit M. Hauriou (1), que « la juridiction administrative est assez juridiction pour constater exactement la règle juridique désirable, elle est assez administration pour en faire la concession à titre de *juridiction d'équité*, c'est la concession organisée à jet continu ».

A la lumière de ces observations, on peut remarquer une double tendance de la jurisprudence administrative, comparée à la jurisprudence judiciaire. D'une part, sur certains points, notamment en matière de police, et à certaines époques, particulièrement en temps de guerre ou de crise politique et sociale, la jurisprudence administrative protégera l'indépendance de l'administration, en lui reconnaissant des pouvoirs considérables, par une interprétation extensive des textes. L'exemple que nous avons donné plus haut illustre cette proposition.

D'autre part, il arrivera fréquemment aussi que la juridiction administrative demandera à l'administration des sacrifices que l'équité exige, non les textes. Au contraire, lorsque les tribunaux judiciaires sont chargés de contrôler l'administration, ils ne se reconnaissent pas qualité pour faire des concessions; ils poussent à l'excès les prérogatives de l'administration, suivant l'expression de M. Hauriou. Par

1. Hauriou, *Frévis de droit adm.* (10^e éd.), p. 871. note 2.

exemple, en matière d'alignement, en matière d'exploitation des mines, en matière de droits d'enregistrement, la jurisprudence de la Cour de cassation est plus sévère que celle du Conseil d'Etat (1).

Il y a donc une interprétation judiciaire différente de l'interprétation administrative. La contradiction est presque fatale, par suite de l'état d'esprit différent de chacun des deux ordres de juridictions; et il n'existe pas d'autorité supérieure pour unifier ces deux jurisprudences. N'y a-t-il pas là, dans une certaine mesure, une cause de discrédit pour la justice ?

L'interprétation donnée par un juge doit avoir force de vérité légale : *pro veritate habetur*. Ce n'est pas à dire qu'elle soit, d'une façon absolue et certaine, l'expression de la vérité. La chose jugée est simplement présumée conforme à la vérité; elle ne peut plus être remise en question, car il faut que les procès aient une fin. La présomption de vérité est donc absolue (2).

Mais, si deux ordres de juridictions se prononcent ensemble sur la même question et si elles entendent les termes d'une décision administrative en deux sens différents et contradictoires, l'autorité de la chose jugée recevra une atteinte grave. L'opposi-

1. V. Haurion, *op. cit.*, p. 671 et s., 777 et s., 43 et s.

2. Comp. Carré de Malberg, *Contrib. à la théorie gén. de l'Etat*, t. I, p. 787 : la chose jugée « est érigée artificiellement par l'ordre juridique en vérité de la sphère du droit ».

tion entre la vérité *légale* et la vérité *vraie* se manifestera aux yeux de tous, avec évidence : « Quelle atteinte au prestige des tribunaux, écrit M. Jèze (1), s'il peut exister, avec force de vérité légale, des constatations en contradiction les unes avec les autres ! »

Cette observation constitue un des arguments les plus sérieux en faveur de notre théorie. Le renvoi à l'autorité administrative de l'interprétation de toutes les décisions administratives rendrait impossible ces regrettables contradictions de jurisprudence, puisque l'interprétation serait toujours donnée dans le même esprit, sous le contrôle exclusif et suprême du Conseil d'Etat.

1. G. Jèze, *Principes gén...* (2^e éd.), p. 149.

CHAPITRE IV

DE LA QUESTION PRÉJUDICIELLE D'INTERPRÉTATION

§ 1. — *Caractères de la question préjudicielle*

Lorsque l'interprétation d'une décision administrative est indispensable au jugement d'un litige, si le tribunal saisi est incompétent pour donner lui-même cette interprétation, il y a question préjudicielle (1). Le tribunal doit surseoir à statuer sur l'examen du fond du litige et renvoyer les parties à se pourvoir devant qui de droit pour obtenir l'interprétation de la décision.

L'incompétence des tribunaux est d'ordre public, *ratione materiæ*. Il en résulte deux conséquences.

Tout d'abord, les parties peuvent proposer l'exception d'incompétence en tout état de cause, en

1. La question *préjudicielle* ne doit pas être confondue avec la question *préalable*. L'une et l'autre préjugent la solution du litige. Mais, tandis que la première est résolue par l'autorité administrative, la seconde est résolue par le tribunal judiciaire juge du fond. L'interprétation d'une décision administrative constituera donc, tantôt une question préjudicielle, tantôt une question préalable, d'après la jurisprudence, suivant qu'il s'agira d'une décision individuelle ou d'une décision générale. Cf. Laferrière, *Traité* (2^e éd.), t. I, p. 492.

vertu de l'article 107 du Code de procédure civile. Le moyen est recevable pour la première fois en appel (1) et même en cassation (2). Il peut être présenté par celui-là même qui a plaidé devant le tribunal contre le sursis (3).

En second lieu, les parties ne peuvent pas *pro-roger la juridiction* du tribunal judiciaire, c'est-à-dire qu'elles n'ont pas le droit de renoncer, d'un commun accord, à la compétence de l'autorité administrative, lorsqu'une question préjudicielle d'interprétation se présente devant le tribunal. Il est de principe, en effet, que la compétence *ratione materiæ* échappe aux conventions privées. Par conséquent, si les parties ne soulèvent pas le moyen d'incompétence, le tribunal est tenu, néanmoins, de surseoir et renvoyer les parties à se pourvoir en interprétation, d'office et malgré l'opposition des parties (4).

Après avoir prononcé le renvoi, le tribunal doit attendre la décision interprétative de l'autorité administrative. Il ne peut, sans violer la règle de la séparation des autorités, statuer au fond, alors même qu'il qualifierait son jugement de provisoire (5).

Mais, si le tribunal est tenu de surseoir à statuer, il ne doit pas se dessaisir du fond du litige d'une

1. V. Amiens, 1^{er} août 1821, S. et P. chr.

2. V. Cass. 9 déc. 1861, D. P. 62.1.33.

3. V. Cass. civ., 7 juin 1869, D. P. 69.1.301.

4. V. Cass. req., 28 fév. 1883, D. P. 83.1.209.

5. V. Cass. civ., 15 juin 1892, D. P. 92.1.381.

manière définitive. Ce dessaisissement constituerait un déni de justice. L'incompétence du tribunal n'est que partielle; elle porte seulement sur la question incidente d'interprétation. En effet, la production d'une décision administrative à l'appui des prétentions de l'une des parties n'empêche pas le tribunal judiciaire d'être compétent pour statuer sur le litige principal. La compétence du tribunal sur le fond n'étant pas modifiée, il lui appartient de surseoir à statuer seulement, jusqu'à ce que l'interprétation ait été donnée par l'autorité administrative (1).

§ 2. — *Du jugement de sursis*

Le jugement ou l'arrêt qui renvoie les parties devant l'autorité administrative, pour l'interprétation d'une décision administrative, doit, à peine de cassation, spécifier quels sont les actes à interpréter, préciser leur caractère et leur nature (2).

Il ne pourrait, par exemple, renvoyer les parties pour faire interpréter, par qui de droit, tous les actes administratifs produits au cours des débats. Cette formule, trop large, prouverait que le tribunal n'a pas même pris connaissance des décisions dont il demande l'interprétation.

L'indication exacte de la décision à interpréter

1. V. Trib. confl., 4 juillet 1896. Martinier, D. P. 98.3.26 ; Cass. civ., 3 janvier 1894. D. P. 94.1.104 et les renvois.

2. V. Cass. civ., 8 nov. 1876. D. P. 77.1.73.

présente une double utilité. Elle permet, d'une part, à l'autorité compétente, devant laquelle le renvoi est porté, de connaître d'une manière précise la difficulté qu'elle doit résoudre et de se prononcer utilement sur la question préjudicielle. Elle permet, d'autre part, à la Cour de cassation d'exercer son contrôle et de vérifier si l'interprétation était, ou non, nécessaire, en comparant les dispositions de la décision administrative avec les termes de l'arrêt attaqué.

Le jugement prononçant le sursis peut impartir un délai après lequel il sera passé outre au jugement. La question préjudicielle, en effet, ne doit pas tenir indéfiniment le fond en suspens. Suivant les termes d'un arrêt de la Cour de Bordeaux (1), « aucun délai n'étant déterminé quand il s'agit de faire résoudre administrativement une question préjudicielle, il est du devoir du juge d'en fixer un, afin que le cours de la justice ne puisse demeurer interrompu ».

Si, néanmoins, aucun délai n'a été fixé par le tri-

1. Bordeaux, 10 mars 1856. sous cass. 30 nov. 1857. D. P. 57.1.427. Il est à remarquer l'étrangeté de cette solution, confirmée par l'arrêt précité de la Cour de cass. Il serait plus logique d'impartir aux intéressés un délai pour faire diligence auprès de l'autorité compétente, car, en raison du principe de l'indépendance des deux ordres de juridictions, un tribunal judiciaire ne peut impartir à un tribunal administratif un délai pour se prononcer, toutes affaires cessantes, sur la question préjudicielle.

bunal qui a ordonné le sursis, il ne peut être statué sur le fond avant que la question préjudicielle n'ait été résolue par l'autorité compétente.

Le jugement prononçant le renvoi de la question préjudicielle au tribunal compétent a un caractère interlocutoire. Il n'a donc pas l'autorité de la chose jugée (1). Il en résulte que le tribunal, après avoir renvoyé les parties à se pourvoir devant l'autorité administrative, peut déclarer que l'interprétation, dont il a ordonné la production, était inutile à la solution du litige, soit parce qu'après un examen plus attentif, il estime que la décision administrative est claire et qu'elle doit être appliquée, soit parce qu'il existe un moyen nouveau qui rend indifférent le sens de cette décision. Il peut, alors, statuer au fond, sans attendre le jugement d'interprétation, ou sans en tenir compte, s'il est déjà intervenu (2).

La partie qui a invoqué l'exception d'interprétation doit saisir l'autorité compétente pour connaître de la question préjudicielle. Si elle n'a pas justifié de ses diligences dans le délai imparti, elle est présumée avoir renoncé à l'exception. Dès lors, le tribunal qui a ordonné le sursis peut statuer au fond

1. V. Merlin, *Questions de droit*. V^{is}, *Chose jugée*, § XIII ; *Interlocutoire*, § 1.

2. V. Cass. req., 3 août 1896. D. P. 96.1.562. — Cf. en ce sens Laferrière, *Traité* (2^e éd.), t. I, p. 500 ; Jèze, *Principes gén. du droit adm.* (2^e éd.), p. 197, note 4.

et rejeter les conclusions de la partie qui avait soulevé l'exception (1).

Il faut observer que, l'autorité compétente pour donner l'interprétation ne s'étant pas prononcée, il ne s'ensuit pas que le juge du fond puisse donner lui-même une interprétation de la décision administrative. Le juge du fond ne se trouve pas relevé de son incompétence : « Les erreurs d'une juridiction ou des parties qui sont devant elles, écrit M. Laferrière (2), ne peuvent pas avoir pour effet d'étendre les attributions légales d'une juridiction. »

Selon nous, dans l'hypothèse où l'autorité compétente n'a pas résolu la question préjudicielle d'interprétation, le juge devra distinguer. S'il y a faute de l'une des parties, soit qu'elle n'ait pas justifié de ses diligences en temps utile, soit qu'elle ait mal posé la question, le juge devra la débouter de sa demande. Mais, s'il y a erreur ou négligence de l'autorité compétente pour statuer sur la question préjudicielle, soit qu'elle ait mal compris la demande, soit qu'elle n'ait pas cru devoir la prendre en considération, le juge du fond pourra ordonner un second renvoi et faire appel, à nouveau, à l'autorité administrative.

1. V. Cons. d'Etat, 9 nov. 1900, *Société gén. des Abattoirs municipaux de France*, Rec., p. 604.

2. Laferrière, *eod. loc.*, p. 501. Cf. Jèze, *op. cit.*, p. 195 et s.

Il en est de même, lorsque la décision interprétative, rendue par l'autorité compétente, est insuffisante, soit parce qu'elle n'a pas suffisamment fixé le sens et la portée des dispositions litigieuses, soit parce que ses propres termes sont susceptibles de recevoir plusieurs sens différents. Le juge du fond n'a pas qualité pour compléter ni pour interpréter cette décision. Il doit donc renvoyer, pour la seconde fois, devant l'autorité compétente, afin d'obtenir une interprétation complète de toutes les dispositions qui lui sont nécessaires pour rendre un jugement au fond (1).

§ 3. — *Effets de la décision interprétative rendue par l'autorité administrative*

Lorsque l'autorité administrative a statué sur la question préjudicielle qui lui était renvoyée, le juge du fond se trouve *lié* par la décision de l'autorité administrative (2). Il ne saurait exercer un contrôle sur le mérite de l'interprétation qu'elle a donnée et la considérer comme un simple avis dénué de

1. V. Cass. req., 11 juin 1883. D. P. 84.1.352. — *Adde*, Cons. d'Etat, 26 juillet 1912, *Compagnie d'Orléans*, Rec., p. 889 et les conclusions de M. Riboulet, commissaire du Gouvernement. Cet arrêt est intervenu pour donner l'interprétation d'un autre arrêt du Conseil d'Etat du 12 janvier 1895, relatif à la durée de la garantie d'intérêts fournie par l'Etat aux Compagnies de chemin de fer.

2. Cf. Laferrière, *Traité* (2^e éd.), t. I, 500.

caractère légal et de force obligatoire. Comme l'écrit M. Jèze (1), « le tribunal — judiciaire ou administratif — qui a posé la question préjudicielle a le devoir d'accepter comme vérité légale la constatation faite par l'autre juge — judiciaire ou administratif. »

La décision interprétative ne s'impose au juge du fond que tout autant qu'elle est devenue définitive et n'est plus susceptible d'appel ou de toute autre voie de recours. Il faut, en d'autres termes, qu'elle ait acquis la force de chose jugée, car c'est alors, seulement, qu'il y aura une présomption absolue de vérité, en vertu de laquelle l'interprétation donnée par la décision ne pourra plus être remise en question. C'est ainsi, par exemple, qu'un tribunal judiciaire est tenu, avant de statuer au fond, d'attendre que le Conseil d'Etat ait prononcé sur l'appel d'une décision interprétative rendue par le Conseil de préfecture (2).

Mais, par contre, l'interprétation donnée par l'autorité administrative étant acceptée comme l'expression de la vérité légale, le juge du fond est seul compétent pour en tirer toutes les conséquences légales. Il est de principe, en effet, que l'autorité saisie par renvoi d'une question préjudicielle, ne peut que

1. G. Jèze, *Principes gén. du droit adm.* (2^e éd.), p. 197.

2. Cons. d'Etat, 9 juin 1894. D. P. 95.3.48; Cass. civ., 20 déc. 1843. S. 44.1.157; Cass. req., 2 déc. 1844. D. P. 45.1.42.

statuer sur cette question. Sa mission est limitée à l'interprétation de la décision administrative. Cette autorité commettrait donc un excès de pouvoir en déclarant recevable et en appréciant des conclusions présentées sur d'autres questions (1).

Le principe de l'autorité relative de la chose jugée s'applique à la décision interprétative donnée par l'autorité compétente. Cette décision n'a pas une portée plus étendue que la décision à intervenir sur le fond; les arrêts de règlements sont interdits actuellement, aussi bien aux tribunaux administratifs qu'aux tribunaux judiciaires. Par conséquent, l'interprétation donnée par l'autorité compétente n'a de valeur que pour le litige qui a provoqué la question préjudicielle. S'il n'y a pas identité d'objet, identité de cause et identité des parties, l'interprétation ne s'imposera pas, à l'avenir, au juge (2).

1. V. Cons. d'Etat, 8 mars 1912, *Ministre des travaux publics*, D. P. 1914. 352.

2. V. Berthélemy, *Traité...* (10^e éd.), p. 1005; Laferrière, *Jurid. adm.*, t. II, p. 622.

CONCLUSION

Les tribunaux judiciaires devraient se déclarer incompétents pour fixer le sens de toute décision administrative, dont les termes présentent quelque obscurité. Cette solution nous semble conforme au but social que le législateur poursuivait en créant un contentieux administratif, relevant de la compétence des tribunaux administratifs; elle n'a qu'une valeur relative; elle ne peut être tenue pour juste qu'en France, et seulement dans l'état actuel de notre organisation administrative et judiciaire.

L'incompétence des tribunaux judiciaires aura pour effet, certainement, d'entraîner un développement assez étendu du contentieux de l'interprétation devant la juridiction administrative. La solution des procès pourra s'en trouver retardée, il est vrai. Mais cette objection ne saurait constituer la condamnation de notre système : une meilleure organisation du recours en interprétation pourrait corriger, dans une certaine mesure, cet inconvénient.

Par contre, notre système présente de sérieux avantages. Il évite la coexistence de deux jurisprudences,

et les conflits quasi inévitables entre les résultats de l'interprétation judiciaire et de l'interprétation administrative. L'existence actuelle de conflits de jurisprudence est regrettable; le justiciable ne peut qu'en être surpris. L'unité de juridiction, en matière d'interprétation des décisions administratives, entraînera l'unité de jurisprudence : la justice y gagnera en prestige et en autorité.

En outre, la spécialisation de la juridiction administrative lui permet de dégager, plus facilement et plus exactement que les tribunaux judiciaires, les nécessités administratives auxquelles l'agent public se proposait de pourvoir : le fonctionnement de l'administration n'en sera que mieux assuré.

Enfin, l'organisation et le fonctionnement des tribunaux administratifs offre toutes garanties utiles; on se plaît, en général, à reconnaître l'indépendance des agents publics, chargés des fonctions juridictionnelles : les intérêts des particuliers ne sauraient donc en être lésés.

Vu : le Président de la thèse,
LOUIS ROLLAND

Vu : le Doyen,
BERTHÉLEMY

Vu et permis d'imprimer,
pour le Recteur de l'Académie de Paris,
G. DE BÉVOTTE

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES GÉNÉRAUX

- Artur*. — De la séparation des pouvoirs et de la séparation de fonctions (1905).
- Berthélemy*. — Traité élémentaire de droit administratif (10^e éd.)
- Cahen*. — La loi et le règlement (1903).
- Capitant*. — Introduction à l'étude du droit civil (4^e éd.).
- Carré de Malberg*. — Contribution à la théorie générale de l'Etat, t. I (1920) et II (19...).
- Daresté*. — Les voies de recours contre les actes de la puissance publique (1914).
- Delisle*. — Traité de l'interprétation des lois (2^e éd.)
- Duguit*. — Traité de droit constitutionnel (2^e éd.). La séparation des pouvoirs et l'assemblée nationale de 1789 (1894).
- Ezmeïn et Nézard*. — Droit constitutionnel comparé (7^e éd.).
- Gauguier*. — De l'interprétation des actes juridiques, thèse de Paris, 1898.
- Gautier*. — Précis des matières administratives dans leurs rapports avec le droit public (1879).
- Gény*. — Méthode d'interprétation et sources en droit privé positif (2^e éd.). Science et technique en droit privé positif.
- Haurion*. — Principes de droit public (2^e éd.). Précis de droit administratif (10^e éd.); Précis de droit constitutionnel (1923).
- Ihering*. — L'esprit du droit romain dans les diverses phases de son développement, traduction O. de Meulenaere (1877), t. III.
- Jacquelin*. — Principes dominants du contentieux administratif (1899).

- Jèze*. — Les principes généraux du droit administratif (2^e éd.). Cours de droit public, 1921, 1922 et 1923.
- Lacoste*. — De la chose jugée en matière civile, criminelle, disciplinaire et administrative (2^e éd.).
- Laferrière*. — Traité de la juridiction administrative et recours contentieux (2^e éd.).
- Lucas de Pesloüan*. — Histoire de la juridiction administrative sous la Révolution et l'Empire, thèse de Paris, 1907.
- Moreau*. — Le règlement administratif (1902).
- Réglade*. — La coutume en droit public interne, thèse, Bordeaux, 1919.
- Saint-Girons*. — Essai sur la séparation des pouvoirs, dans l'ordre politique, administratif et judiciaire (1881).
- Saieilles*. — De la déclaration de volonté (1901). Le Code civil et la méthode historique, dans le Code civil, livre du centenaire.
- Vander Eycken*. — Méthode positive de l'interprétation juridique (1907).

ARTICLES DE REVUE

- Barthélemy (J.)*. — De l'interprétation des lois par le législateur (Revue du droit public, 1908, p. 456 et s.). De la liberté du gouvernement à l'égard des lois dont il est chargé d'assurer l'application (Revue du droit public, 1907, p. 215 et s.).
- Hauriou et de Bezin*. — De la déclaration de volonté en droit administratif (Revue trimestrielle de droit civil, 1903, p. 542 et s.).
- Jèze*. — Le règlement administratif (Revue générale d'administration, 1902, t. II, p. 5 et s.).
- Rolland*. — Les règlements d'administration publique (Revue du droit public, 1911, p. 38 et s.). Le pouvoir réglementaire du Président de la République (Revue du droit public, 1918, p. 552 et s.). Le projet du 17 janvier 1924 et la question des décrets-lois (Revue du droit public, 1924, p. 42 et s.).

TABLE DES MATIERES

	Pages
PRÉFACE.....	5
PREMIÈRE PARTIE	
PRINCIPES GÉNÉRAUX	
INTRODUCTION.....	13
CHAPITRE PREMIER. — Des rapports de l'autorité judiciaire avec l'autorité administrative.....	15
§ 1 ^{er} . — De la séparation des pouvoirs.....	15
§ 2. — De la séparation des autorités administrative et judiciaire.....	21
§ 3. — De la séparation des contentieux administratif et judiciaire.....	25
CHAPITRE II. — Des décisions administratives.....	33
Section I. — Définition des décisions administratives.	33
§ 1 ^{er} . — La décision administrative est une déclaration de volonté.....	33
§ 2. — La décision administrative est prise par un agent public agissant en qualité d'autorité administrative.....	38
§ 3. — La décision administrative est prise unilatéralement.....	41
§ 4. — La décision administrative doit être émise en vue de produire un effet de droit.....	43
Section II. — Classification des décisions administratives.....	45
§ 1 ^{er} . — Fondement de la classification.....	45
§ 2. — Des décisions générales ou réglementaires...	48
I. — Nature juridique du règlement.....	48
II. — Domaine d'action du règlement.....	50

§ 3. — Des décisions individuelles.....	57
I. — Nature juridique des décisions individuelles.....	57
II. — Domaine d'action des décisions individuelles.....	59
CHAPITRE III. — De la notion d'interprétation.....	63
Section I. — Position du problème de l'interprétation.....	63
§ 1 ^{er} . — Les diverses méthodes d'interprétation....	63
§ 2. — Le fondement du droit.....	67
Section II. — L'interprétation juridique.....	71
§ 1 ^{er} . — Rôle de la loi ou de la décision administrative.....	71
§ 2. — Opposition de la loi ou de la décision administrative et du droit objectif.....	73
§ 3. — Silence de la loi et de la décision administrative.....	79
§ 4. — Obscurité des termes de la loi ou de la décision administrative.....	81
Section III. — L'interprétation des décisions administratives et la séparation des pouvoirs ou des autorités.....	87
§ 1 ^{er} . — Portée du principe de la séparation des pouvoirs en matière d'interprétation.....	87
§ 2. — Des règles de compétence, en ce qui concerne l'interprétation des décisions administratives..	91

DEUXIÈME PARTIE

L'INTERPRÉTATION DES DÉCISIONS ADMINISTRATIVES PAR LES TRIBUNAUX JUDICIAIRES

INTRODUCTION	97
CHAPITRE PREMIER. — De l'interprétation des décisions administratives générales.....	102
Section I. — Etendue du pouvoir d'interpréter les décisions générales.....	102
§ 1 ^{er} . — Règlements d'administration publique.....	102
§ 2. — Règlements ordinaires rendus en vertu d'une loi spéciale.....	105
§ 3. — Règlements spontanés.....	111

Section II. — Fondement actuel du pouvoir d'interpréter les décisions générales.....	114
CHAPITRE II. — Le l'interprétation des décisions administratives individuelles.....	120
Section I. — Etendue du pouvoir d'interpréter les décisions individuelles.....	120
§ 1 ^{er} . — Principe général de l'incompétence des tribunaux judiciaires.....	120
§ 2. — De la compétence en matière pénale.....	123
§ 3. — De la compétence en matière de contributions indirectes.....	129
Section II. — Fondement du pouvoir d'interpréter les décisions individuelles.....	133
§ 1 ^{er} . — Fondement en matière pénale.....	133
I. — Des rapports de la notion d'interprétation et de la notion de contrôle de la légalité.....	133
II. — Plénitude de juridiction des tribunaux de répression.....	140
§ 2. — Fondement en matière de contributions indirectes.....	149
CHAPITRE III. — Exercice du pouvoir d'interprétation...	152
Section I. — Distinction des actes clairs et des actes obscurs.....	152
§ 1 ^{er} . — L'application et l'interprétation d'un acte. .	152
§ 2. — Cause d'obscurité d'un acte.....	153
§ 3. — Pouvoirs d'appréciation du juge.....	156
Section II. — Contrôle de la Cour de cassation et du Tribunal des conflits.....	161
§ 1 ^{er} . — Contrôle de la Cour de cassation.....	161
§ 2. — Contrôle du Tribunal des conflits.....	165
Section III. — Coexistence d'une interprétation judiciaire et d'une interprétation administrative....	169
§ 1 ^{er} . — Caractères généraux de la jurisprudence...	169
§ 2. — Contradictions entre l'interprétation judiciaire et l'interprétation administrative.....	173
CHAPITRE IV. — De la question préjudicielle d'interprétation.....	180
§ 1 ^{er} . — Caractère de la question préjudicielle.....	180

§ 2. — Du jugement de sursis.....	182
§ 3. — Effets de la décision interprétative rendue par l'autorité administrative.....	186
CONCLUSION.....	189
BIBLIOGRAPHIE.....	191

